

***Mutui delle civitates tra ius privatum e ius publicum.  
Finanza cittadina, autonomia locale e controllo centrale  
dagli Antonini ai Severi  
(a proposito di Papirius Iustus 2 de constitutionibus, D. 2.14.37)***

I. *Premessa*

L'ultimo ponderoso libro di Greg Woolf, appena fresco di stampa nella traduzione italiana, che si segnala anche per il suo eloquente e suggestivo titolo *Vita e morte delle antiche città. Una storia naturale*<sup>1</sup>, è testimone di una rinnovata, e per la verità incessante, attenzione scientifica verso il ruolo delle città nell'assetto istituzionale dell'impero romano. L'analisi della città, paradigma essenziale nella storia degli antichi imperi e in particolare di quello romano, condotta da Woolf si pone come una svolta o diramazione dell'importante filone storiografico intensamente impegnato, soprattutto nel secolo scorso da Michael I. Rostovtzev in avanti, nell'analisi della sfaccettata crisi della città. Pur inserendosi appunto in un già denso filone di studi<sup>2</sup>, uno dei fili rossi del libro è costituito dalla particolare concezione organicistica in effetti ben presente, pur nella sua artificialità, nei documenti antichi: la città, al pari di un organismo umano, nasceva, viveva e infine moriva, annullata non solo nella materialità delle strutture ma persino nella sua essenza politico-giuridica<sup>3</sup>. Se una città nasceva con un preciso *ritus* di fondazione con l'*aratrum*, anche la sua esistenza cessava

\* Il presente contributo è destinato al volume *Traditio et novatio. Scritti in onore di Claudia Giuffrida* [in corso di pubblicazione].

<sup>1</sup> Editore per i tipi di Einaudi, Torino 2021.

<sup>2</sup> T. Spagnuolo Vigorita, *Cittadini e sudditi tra II e III secolo*, in A. Carandini, L. Cracco Ruggini, A. Giardina (a c. di), *Storia di Roma. 3. L'Età tardoantica. I. Crisi e trasformazioni*, Torino 1993, 5-50; vedi anche Id., *Città e impero. Un seminario sul pluralismo cittadino nell'impero romano*, Napoli 1996; L. Cracco Ruggini, *La città imperiale*, in E. Gabba, A. Schiavone (a c. di), *Storia di Roma. 4. Caratteri e morfologie*, Torino 1989, 201-266.

<sup>3</sup> Aspetto ben evidenziato nell'interessante saggio di R. Marini, *La 'quasi morte' della civitas in D. 7.4.21 (Mod. l. 3 diff.)*, in *Roma e America. Diritto romano comune* 40, 2019, praecipue 304-316, in cui viene affrontata la riflessione di Modestino a proposito della durata dell'usufrutto a favore della città stabilita nella misura giuridica di cento anni, individuata ricorrendo al parallelismo con la durata massima della persona fisica. Vedi anche R. Cardilli, *Diritto pubblico romano e nuova costituzione della Repubblica di Cuba*, in R. Cardilli, G. Lobrano, R. Marini (a c. di), *Diritto romano, costituzionalismo antico e nuova costituzione cubana. Seminario Cuba-Italia, L'Avana, 2 ottobre 2019*, Padova 2021, 62-65.

giuridicamente con un atto eguale e contrario (*actus contrarius*), cioè l'*exaratio*, secondo la tipica concezione romana<sup>4</sup>. Dobbiamo a un brano singolarissimo di Modestino, dedicato al caso raro dell'estinzione dell'usufrutto costituito per legato a favore di una *civitas*, una limpida rappresentazione della città quale organismo vivente:

D. 7.4.21 (Mod. 3 *diff.*): *Si usus fructus civitati legetur et aratrum in ea inducatur; civitas esse desinit, ut passa est Carthago, ideoque quasi morte desinit habere usum fructum.*

Ma tra la nascita e la morte, la città conduceva una propria esistenza nel corso della quale si configurava come centro di imputazione di interessi, era titolare di beni e possedeva capacità di agire, e poteva compiere così atti negoziali, e attraverso suoi rappresentanti ricevere o effettuare atti di liberalità, partecipare a successioni ereditarie; e ancora, assumere crediti, diventare debitrice, persino insolvente, ma simmetricamente aveva facoltà di agire contro i propri debitori, rivalersi nei confronti dei propri gerenti, condurre operazioni di investimento finanziario, ecc., alla stessa stregua di qualunque persona fisica<sup>5</sup>.

## II. Marco Aurelio e il caso dei mutui della città di Filippi

Tra i diciotto frammenti tratti dai commissari giustiniani dai *Libri XX de constitutionibus* di Papirio Giusto, ve n'è uno dedicato a un singolare provvedimento dei *divi fratres*, Marco Aurelio e Lucio Vero, relativo a un caso di finanza locale:

D. 2.14.37 (Pap. Iust. 2 *de const.*) [Lenel 13]: *Imperatores Antoninus et Verus rescripserunt debitori rei publicae a curatore remitti pecunias non posse et, cum Philippensibus remissae essent, revocandas.*

<sup>4</sup> Sul passo oltre al saggio citato nella nt. precedente, si leggano principalmente S. Solazzi, *Saggi di critica romanistica*, in *BIDR.* 49-50, 1947, 397-398 [= in Id., *Scritti di diritto romano IV. (1938-1947)*, Napoli 1963, 686-687]; R. Orestano, *Il problema delle fondazioni in diritto romano*, Torino 1959, 40-42; P. Catalano, *Contributi allo studio del diritto augurale I*, Torino 1960, 324 nt. 7; P. Stein, *Generations, Life-spans and Usufructus*, in *RIDA.* 9, 1962, 347-349; J. Peyras, *Carthage et le droit romain*, in C. Cascione, C. Masi Doria (a c. di), *Fides Humanitas Ius. Studii in onore di Luigi Labruna VI*, Napoli 2007, 4235-4256.

<sup>5</sup> Naturalmente, tutto ciò implica il delicato e gigantesco problema delle persone giuridiche, la cui importante trattazione di R. Orestano, *Il «problema delle persone giuridiche» in diritto romano*, Torino 1968, risente del tempo trascorso.

Pur nella sua stringatezza, versione ‘massimata’ dei compilatori<sup>6</sup>, perché il provvedimento imperiale dovette avere ben altra estensione, ci troviamo dinanzi a un documento di particolare interesse per i diversi profili che si prospettano già a una semplice lettura. In via introduttiva, nonostante qualche ambiguità testuale, si può ritenere che l’intervento imperiale raccolto da Papirio Giusto assai probabilmente fu innescato da una controversia in materia di prestito feneratizio.

Per quanto non sia affatto esplicito, ma sapendo bene che una città poteva dare in prestito a o assumere in prestito da privati somme di denaro (in tal senso D. 12.1.27 [Ulp. 10 *ad ed.*]: *Civitas mutui datione obligari potest, si ad utilitatem eius pecuniae versae sunt: alioquin ipsi soli qui contraxerunt, non civitas tenebuntur*), tutto fa pensare che si trattò di un caso di restituzione disposta a *curatore* di *pecunia publica* data in prestito da una città a privati cittadini di Filippi<sup>7</sup>, mentre è più difficile ritenere che la decisione del *curator* riguardasse qualunque posizione debitoria a qualunque titolo dei cittadini rispetto alla città. A spingere verso questa lettura del resto contribuisce il nesso sia con il successivo passo D. 2.14.38 (Pap. 2 *quaest.*) sia con un frammento paolino – D. 22.1.30 (Paul. *lib. sing. reg.*) – di cui discuteremo più avanti.

Ad ogni modo, nonostante il carattere evidentemente ‘massimato’, come detto poco prima, in D. 2.14.37, si sono conservati elementi, come ad esempio l’incidentale *cum Philippensibus remissae essent*, utili per tentare una ricostruzione del caso nel suo concreto contesto. A seguito di mutui prestati a cittadini di Filippi, città divenuta colonia romana in età augustea con il nome di *Iulia Augusta Philippensis*, il *curator*, di cui non si precisa esattamente la figura (*se rei publicae* o cittadino, in particolare *kalendarii*, profilo su cui torneremo tra qualche pagina) ne dispose la rimessione. Evidentemente, per giungere all’esame impe-

<sup>6</sup> Peraltro, con delle evidenti ambiguità testuali conservatesi nella tradizione manoscritta: vedi O. Licandro, N. Palazzolo, *Papirivs Ivstvs. Libri XX de constitutionibus*, Roma 2021, 167-172. Sul tema della ‘massimazione’ restano imprescindibili E. Volterra, *Il problema del testo delle costituzioni imperiali*, in *Atti del II Congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto*, Venezia, 18-22 settembre 1967, Firenze 1971, 821-1097 [= in Id., *Scritti giuridici IV. Le fonti (con una nota di M. Talamanca)*, Napoli 1994, 3-279]; e G.G. Archi, *Sulla cosiddetta ‘massimazione’ delle costituzioni imperiali*, in Id., *Studi sulle fonti del diritto nel tardo impero romano. Teodosio II e Giustiniano*, 2ª ediz. ampliata, Cagliari 1990, 99-139.

<sup>7</sup> Non entra nel merito G. Franciosi, *I libri «viginti constitutionum» di papirio Giusto*, in *Studi in onore di G. Grosso V*, Torino 1972, 169. Inoltre, che si trattasse di un ammontare di liquidità destinata alle casse della città di Filippi, non al fisco imperiale mi sembra questione non discutibile: in questo senso vedi pure quanto osservato in C. Gabrielli, *Pecuniae publicae... ne otiosae iaceant (Plin. epist. 10.54). Strategie finanziarie nell’amministrazione provinciale*, in L. Capogrossi Colognesi, E. Gabba (a c. di), *Gli Statuti Municipali*, Pavia 2006, 383-395.

riale, la decisione del *curator* dovette possedere una portata significativa per le casse cittadine. Purtroppo, la laconicità impedisce una più minuziosa conoscenza, in particolare se la rimessione disposta dal *curator* riguardò l'intera somma data in prestito e da restituire sia in conto capitale sia in conto di interessi oppure fu circoscritta alle *usurae*<sup>8</sup>; comunque sia non ci sono ragioni per escludere che si trattasse di un'ingente quantità di denaro pubblico (*pecunia publica*) della città di Filippi. La decisione dei *divi fratres* fu netta nello stigmatizzare l'operato del *curator* e nel disporre conseguentemente la revoca degli effetti.

### III. La tipologia del provvedimento imperiale

Questo è quanto si ricava abbastanza agevolmente dai pochi righe di scrittura provenienti dalla raccolta papiriana di costituzioni imperiali. A tal proposito, non è indifferente stabilire che tipo di atto normativo imperiale abbia raccolto il giurista antonino. Spesso ci si è accontentati, facendo leva sul verbo *rescripserunt*, di dire che si trattò appunto di un rescritto. Ma la soluzione non coglie nel segno per diverse ragioni.

In primo luogo perché, com'è noto, nonostante *rescribere* avesse un'accezione tecnica, veniva sovente utilizzato, pure dai *prudentes*, in maniera generica tanto da essere esteso anche ad altri tipi di costituzioni imperiali; come pure è noto che della 'forma epistolare' potesse rivestirsi una qualunque costituzione imperiale<sup>9</sup>. Tutto ciò trova una lampante conferma nei pochi frammenti dei *Li-*

<sup>8</sup> Sui termini *usura* e *faenus* si legga quanto in F. Vallocchia (a c. di), *Un manoscritto inedito di Emilio Albertario sulle 'usurae' nel diritto romano*, Napoli 2016, *praecipue* 19-28.

<sup>9</sup> Gai 1.5: *Constitutio principis est quod imperator vel decreto vel edicto vel epistula constituit. Nec unquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat*; D. 1.4.1.1 (Ulp. 1 *inst*): *Quodcumque igitur imperator per epistulam et subscriptionem statuit vel cognoscens decrevit vel de plano interlocutus est vel edicto praecepit, legem esse constat. Haec sunt quasi vulgo constitutiones appellamus....* Discussione in F. Arcaria, *Referre ad principem. Contributo allo studio delle epistulae imperiali in età classica*, Milano 2000, 29-60; cfr. T. Spagnuolo Vigorita, *rec.* di F. Arcaria, *Referre ad principem. Contributo allo studio delle epistulae imperiali in età classica*, Milano 2000, in *IVRA* 52, 2001, 241-255. Mi sembra eccessivo il *quasi vulgo*, quasi allusivo a un linguaggio atecnico, di Ulpiano visto che già da diversi decenni il termine *constitutio* appariva nella letteratura giuridica e manualistica (ed è sufficiente ricordare appunto il solo Gaio) quale termine tecnico indicante la categoria generale degli atti di volontà normativa del *princeps*. Parziale, e infondato, il giudizio di chi considera le risposte alle *civitates* emesse dall'imperatore nella sola forma del *rescriptum* e prive di contenuto giuridico. Sul punto vedi le osservazioni di Spagnuolo Vigorita, *rec.* di F. Arcaria, *Referre ad principem* cit. 2001, 241-255 e il recente puntuale saggio di G.D. Merola, *La corrispondenza imperiale con le città greche*, in *Historika* 8, 2018, 355-374.

bri *XX de constitutionibus* presenti nei *Digesta*, ove il verbo *rescribere* è usato anche a proposito di risposte imperiali la cui natura di *epistulae* è assolutamente indubbia in quanto indirizzate a un funzionario imperiale, come nel caso di Avidio Cassio, *legatus Augusti pro praetore* della provincia di *Syria*<sup>10</sup>. A tal proposito, anche il semplice dato semantico del titolo dato da Papirio Giusto alla propria opera (*Libri XX de constitutionibus*), per quanto solitamente si affermi che non fosse altro che una raccolta di *rescripta*, dimostra una precisa scelta ancorata alla denominazione della categoria degli atti normativi del *principes* comprensiva di ogni forma di espressione della volontà imperiale, il che significa che il valore generale di *constitutio*<sup>11</sup> sembra già raggiunto al più tardi nella prima metà del II secolo d.C.

In secondo luogo, non si deve affatto escludere che il ricorrente uso della locuzione *item* (o *idem*) + *rescribere* sia imputabile non tanto a Papirio Giusto quanto alla mano dei commissari di Triboniano, nel loro lavoro di aggiustamento e coordinamento dei testi, aspetto che emerge con tutta evidenza anche dal lungo ed esemplare frammento del titolo *XXV de excusationibus* delle *Institutiones* giustiniane<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> D. 2.14.60 (Pap. Iust. 8 *const.*): *Imperator Antoninus Avidio Cassio rescripsit, si creditores parati sint partem ex bonis bonis licet ab extraneo consequi, rationem habendam prius necessariorum personarum, si idoneae sint*. Per altra documentazione vedi G. Migliorati, *Iscrizioni per la ricostruzione storica dell'Impero romano da Marco Aurelio a Commodo*, Milano 2014, 167-172.

<sup>11</sup> Plin. *min. epist.* 10.65; Pomp. *lib. sing. ench.*, D. 1.2.2.11; Gai. 3 *ad ed. prov.*, D. 3.4.1 pr.; cfr. Volterra, *Il problema del testo delle costituzioni imperiali* cit. 848-849 [= in Id., *Scritti giuridici*. VI cit. 3-279].

<sup>12</sup> I. 1.25 pr.-20: *Excusantur autem tutores vel curatores variis ex causis: plerumque autem propter liberos, sive in potestate sint sive emancipati. enim tres liberos quis superstites Romae habeat vel in Italia quattuor vel in provinciis quinque, a tutela vel cura possunt excusari exemplo ceterorum munerum: nam et tutelam et curam placuit publicum munus esse. sed adoptivi liberi non prosunt, in adoptionem autem dati naturali patri prosunt. item nepotes ex filio prosunt, ut in locum patris succedant, ex filia non prosunt. filii autem superstites tantum ad tutelae vel curae muneris excusationem prosunt, defuncti non prosunt. sed si in bello amissi sunt, quaesitum est, an pro sint. et constat eos solos prodesse qui in acie amittuntur: hi enim, quia pro re publica ceciderunt, in perpetuum per gloriam vivere intelleguntur. 1. Item divus Marcus in semestribus rescripsit eum, qui res fisci administrat, a tutela vel cura quamdiu administrat excusari posse. 2. Item qui rei publicae causa absunt, a tutela et cura excusantur. sed et si fuerunt tutores vel curatores, deinde rei publicae causa abesse coeperunt, a tutela et cura excusantur, quatenus rei publicae causa absunt, et interea curator loco eorum datur. qui si reversi fuerint, recipiunt onus tutelae nec anni habent vacationem, ut Papinianus responsorum libro quinto scripsit: nam hoc spatium habent ad novas tutelas vocati. 3. Et qui potestatem aliquam habent, excusare se possunt, ut divus Marcus rescripsit, sed coeptam tutelam deserere non possunt. 4. Item propter litem, quam cum pupillo vel adulto tutor vel curator habet, excusare se nemo potest: nisi forte de omnibus bonis vel hereditate controversia sit. 5. Item tria onera tutelae non affectatae vel curae praestant vacationem, quamdiu administrantur: ut tamen plurium pupillorum tutela vel cura eorundem bonorum, veluti*

Dunque, con buon fondamento si può concludere che non di *rescriptum* si trattò ma tecnicamente di *epistula*. L'incertezza invece continuerebbe a gravare sul suo destinatario<sup>13</sup>. Si potrebbe pensare a un intervento generale dei *principes* indirizzato ai *municipes*, vale a dire i *Philippenses*, nella loro valenza collettiva di comunità interessata dalla vicenda, ai quali sarebbe stata riconosciuta dal governo imperiale la legittimazione a esperire un'azione popolare<sup>14</sup>; oppure, più

*fratrum, pro una computetur. 6. Sed et propter paupertatem excusationem tribui tam divi fratres quam per se divus Marcus rescripsit, quis imparem se oneri iniuncto possit docere. 7. Item propter adversam valetudinem, propter quam nec suis quidem negotiis interesse potest, excusatio locum habet. 8. Similiter eum qui litteras nesciret excusandum esse divus Pius rescripsit: quamvis et imperiti litterarum possunt ad administrationem negotiorum sufficere. 9. Item propter inimicitiam aliquem testamento tutorem pater dederit, hoc ipsum praestat ei excusationem: sicut per contrarium non excusantur, qui se tutelam patri pupillorum administraturos promiserunt. 10. Non esse autem admittendam excusationem eius, qui hoc solo utitur, quod ignotus patri pupillorum sit, divi fratres rescripserunt. 11. Inimicitiae, quas quis cum patre pupillorum vel adultorum exercuit, si capitales fuerunt nec reconciliatio intervenit, a tutela solent excusare. 12. Item si quis status controversiam a pupillorum patre passus est, excusatur a tutela. 13. Item maior septuaginta annis a tutela vel cura se potest excusare. minores autem viginti et quinque annis quidem excusabantur: a nostra autem constitutione prohibentur ad tutelam vel curam aspirare, adeo ut nec excusatione opus fiat. qua constitutione cavetur, ut nec pupillus ad legitimam tutelam vocetur nec adultus: cum erat incivile eos, qui alieno auxilio in rebus suis administrandis egere noscuntur et sub aliis reguntur, aliorum tutelam vel curam subire. 14. Idem et in milite observandum est, ut nec volens ad tutelae munus admittatur. 15. Item Romae grammatici rhetores et medici et qui in patria sua id exercent et intra numerum sunt, a tutela vel cura habent vacationem. 16. Qui autem se vult excusare, si plures habeat excusationes et de quibusdam non probaverit, aliis uti intra tempora non prohibetur: qui excusare se volunt, non appellant: sed intra dies quinquaginta continuos, ex quo cognoverunt, excusare se debent (cuiuscumque generis sunt, id est qualitercumque dati fuerint tutores), si intra centesimum lapidem sunt ab eo loco, ubi tutores dati sunt: si vero ultra centesimum habitant, dinumeratione facta viginti milium diurnorum et amplius triginta dierum. quod tamen, ut Scaevola dicebat, sic debet computari, ne minus sint quam quinquaginta dies. 17. Datus autem tutor ad universum patrimonium datus esse creditur. 18. Qui tutelam alicuius gessit, invitus curator eiusdem fieri non compellitur, in tantum ut, licet pater, qui testamento tutorem dederit, adiecit se eundem curatorem dare, tamen invitum eum curam suscipere non cogendum divi Severus et Antoninus rescripserunt. 19. Idem rescripserunt maritum uxori suae curatorem datum excusare se posse, licet se immisceat. 20. Si quis autem falsis allegationibus excusationem tutelae meruit, non est liberatus onere tutelae.*

<sup>13</sup> Molto cauto M. Sargenti, *Problemi di vita municipale nella normativa imperiale da Traiano ai Severi*, in Id., *Scritti di Manlio Sargenti (1947-2006)*, Napoli 2011, 898-899.

<sup>14</sup> Sulla materia Th. Mommsen, *Die Stadtrechte der latinischen Gemeinden Salpensa und Malaca in der Provinz Baetica*, Leipzig 1855, 363-507; F.P. Casavola, *Studi sulle azioni popolari romane. Le «actiones populares»*, Napoli 1958, *passim*; Id., «Actio petitio persecutio», Napoli 1965, *passim*; J.S. Murga, *Las acciones populares en el municipio d'Irni*, in *BIDR.* 88, 1985, 209-260; Id., *Posible significación del trinomio actio petitio persecutio en las leyes municipales romanas*, in *Estudios de derecho romano en honor de Álvaro D'Ors II*, Pamplona 1987; R. Menckx, *Algunas consideraciones sobre el «crimen de residuis» a la luz de la legislación municipal*,

plausibilmente, come vedremo tra breve, si trattò di un' *epistula* inviata al governatore provinciale per la sua sovraordinata competenza, in quanto delegato del *princeps*, al controllo delle finanze delle città ricadenti sotto la sua giurisdizione e per dar quindi esecuzione al dettato imperiale. Ad ogni modo, non è affatto escluso, e anzi alla luce della documentazione epigrafica<sup>15</sup> bisognerebbe darlo per sicuro, che la soluzione imperiale di un *affaire* delicato venisse inviata *per epistulam* sia al governatore sia alla comunità interessata<sup>16</sup>.

#### IV. Curator rei publicae o curator kalendarii?

Un nodo da sciogliere subito riguarderebbe la figura del *curator*, la cui decisione di rimettere la *pecunia publica* data in mutuo fu riformata dai *principes*. Il *curator* menzionato nel testo ma non meglio specificato era un *curator rei publicae* oppure una figura inferiore? I dubbi che gravano sul tema sono ineludibili. Werner Eck, in un suo libro importante sulle strutture amministrative imperiali dell'Italia, muovendo dal numero non indifferente di decisioni normative di Marco Aurelio e Lucio Vero dedicate ad aspetti giuridici della vita municipale e raccolte nei *Libri XX de constitutionibus* di Papirio Giusto, ha opportunamente ricordato come Papirio Giusto sia giunto ai nostri occhi nelle vesti di «più antico fra gli autori giuridici a occuparsi dell'attività dei curatori nominati dall'imperatore», intendendo con questi i *curatores rei publicae*. Tuttavia, il riconoscimento tributato da Eck al giurista antonino, a cui non è forse neppure estranea l'influenza esercitata dalla visione di Otto Lenel<sup>17</sup> circa un presunto *ius municipale*, pur cogliendo aspetti in-

in *RIDA*. 37, 1990, 310-314; F. Lamberti, «*Tabulae Irnitanae*». *Municipalità e «ius Romanorum»*, Napoli 1993, 118-128; F. Milazzo, *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicana. Munera e ulro tributa*, Napoli 1993, 123-139.

<sup>15</sup> Un caso esemplare è quello della città di *Tyras* del 201 d.C., in *CIL*. III.781 = *ILS*. 423 = *FIRA* I, nr. 86, relativo a una lettera inviata da Settimio Severo e Antonino Caracalla a più destinatari: a) a Ovinio Tertullo, governatore della Mesia Inferiore; b) al *procurator* Eraclito, responsabile della riscossione del *portorium*; e dal governatore inviata c) agli arconti, alla *boulé* e al *demos* di *Tyras*. Mentre, com'è altrettanto noto, in altri casi la risposta imperiale giungeva direttamente alla comunità cittadina, come nel caso di *Takina* (*AE*. 1989, nr. 721). Cfr. Spagnuolo Vigorita, *rec.* di F. Arcaria, *Referre ad principem* cit. 243-244 nt. 4. 243-244 nt. 4.

<sup>16</sup> Vedi Merola, *La corrispondenza imperiale con le città greche* cit. 362-366.

<sup>17</sup> O. Lenel, *Palingenesia iuris civilis*, I-II, Leipzig 1889, 947-949, nt. 1: «Non dubium est, quin Papirius constitutiones ad ordinem quendam disposuerit, que tamen explicare non possumus. Id quidem in aperto est, librum II totum pertinere ad ius municipale»; seguito da Santalucia, *I «libri opinuonum» di Ulpiano*, I, Milano 1971, 28 nt. 31, che vede «un tentativo, per quanto parziale ed approssimativo, di sistemazione organica delle norme di diritto municipale»; più recentemente sia pure in maniera più sfumata ed elastica cfr. F. Grelle, *I giuristi, il diritto municipale e il Codex*

negabili appare eccessivo per diverse ragioni. Innanzitutto, l'attenzione riposta dai giuristi verso la sfera municipale, come vedremo tra breve, è certamente attestata anche per l'età precedente. Inoltre, pur senza attenuare l'indubbio merito di Papirio Giusto di aver registrato il forte interesse di Marco Aurelio verso gli aspetti delle città e la relativa sfera delle finanze municipali testimoniato appunto dal ricorso massiccio ai *curatores rei publicae* e ai numerosi pronunciamenti in materie relative alle *civitates*<sup>18</sup>, lo scopo dei *Libri XX constitutionibus* non era tanto quello specifico di raccogliere e/o ordinare una materia o materie affini, quanto la prima redazione di una raccolta completa di decisioni imperiali con carattere neutro, cioè senza alcun commento a differenza del genere affermatosi nella letteratura giurisprudenziale<sup>19</sup>. Per queste ragioni, ridimensionerei il giudizio di Eck, capovolgendone i termini del merito di Papirio Giusto. D'altra parte, dobbiamo anche ammettere che di quell'interesse dell'imperatore verso la sfera finanziaria locale è sopravvissuta fortunatamente una forte traccia non solo grazie a Papirio Giusto ma anche alle sagge scelte di conservazione del pensiero di altri giuristi compiute dai commissari giustiniani.

Ora, mentre Manlio Sargenti tende a riferire al *curator rei publicae* l'insieme degli interventi imperiali raccolti da Papirio Giusto<sup>20</sup>, ripeto, nella versione rimaneggiata in cui ci sono giunti a seguito della selezione e revisione testuale dei compilatori, Werner Eck, invece, crede che il nostro caso riguardasse una figura diversa, forse un curatore cittadino (forse un *curator kalendarii*?)<sup>21</sup>, insomma una carica minore, assai diversa da quel particolare delegato imperiale munito

*Gregorianus*, in *Iuris Vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, IV, Napoli 2001, 320-323 [= in Id., *Diritto e società nel mondo romano*, L. Fanizza (a c. di), Roma 2005, 474-477] che giustamente vi scorge un approccio «frantumato e dispersivo» probabile riflesso di «un diffuso limite ideologico, la resistenza a cogliere la specificità della condizione municipale e la tendenza a ricondurla nei limiti di una dislocazione delle competenze giurisdizionali, non ostante le opposte indicazioni implicite negli statuti municipali»; ma sulla questione vedi anche Licandro, Palazzolo, PAPIRIVS IVSTVS cit. 167-172.

<sup>18</sup> Licandro, Palazzolo, PAPIRIVS IVSTVS cit. 167-172.

<sup>19</sup> Licandro, Palazzolo, PAPIRIVS IVSTVS cit. 167-172.

<sup>20</sup> Con un errore speculare da parte sua, perché da una lettura attenta dei frammenti papiriani ci si rende conto che diversi interventi di Marco Aurelio riguardarono i *curatores* locali e non quelli nominati dall'imperatore; al riguardo rinvio ancora a Licandro, Palazzolo, *Papirivs Ivstvs* cit.

<sup>21</sup> W. Eck, *L'Italia nell'impero romano. Stato e amministrazione in epoca imperiale*, Bari 1999 [trad. ital. dell'ed. München 1979], 223-224 ntt. 107 e 109. Non analizza il caso G. Camodeca, *Ricerche sui curatores rei publicae*, in *ANRW*. II.13, Berlin-New York 1980, 453-534. La difficoltà a individuare di volta in volta quale fosse il *curator* è presente anche nel contributo di G.L. Gregori, *Nomina transcripticia e praedia subsignata: debiti, ipoteche e finanze locali a Trebula Suffenatum*, in *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente. Actes de la X<sup>e</sup> Rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain (Rome, 27-29 mai 1996)*, Rome 1999, 25-39.

di forti poteri di controllo sulle finanze delle città dell'impero, e con una *cura* limitata a un preciso *munus*<sup>22</sup>.

Per quanto astrattamente possibile o, se si preferisce seguire Eck, persino probabile, il lato debole di questa opinione sta nell'assenza di alcuna prova incontrovertibile<sup>23</sup>. Invece, c'è realmente da dubitare che un *curator kalendarii* si fosse assunto una simile responsabilità, posto il carattere secondario, di mera natura esecutiva della sua funzione amministrativa come si desume dalla stessa denominazione di addetto allo scadenziario dei crediti per l'esigibilità. D'altro canto, è immediato pensare che se si fosse davvero trattato di un'azione disennata, per le casse cittadine, del *curator kalendarii*, molto probabilmente la questione non avrebbe neppure avuto la possibilità di travalicare la dimensione locale per essere sottoposta al vaglio imperiale: v'è da credere invece che il caso si sarebbe subito arrestato a un livello municipale o intermedio per essere deciso con la necessaria risolutezza dal governatore provinciale oppure da un *curator rei publicae* appositamente nominato e inviato a Filippi.

Al contrario, i dati che riescono comunque ad affiorare dallo scarnissimo frammento (l'intervento dei *divi fratres*, la particolare delicatezza della materia e la rilevante portata della vicenda per le finanze cittadine) spingono a collocare il caso sulla una ben diversa dimensione della sfera del controllo delle tipiche funzioni economico-finanziarie demandate dall'imperatore al *curator rei publicae*: questo funzionario, e non altri, già attivo nella città, nella fattispecie probabilmente era andato oltre il limite istituzionale posto alle sue facoltà – peraltro assai ampie non soltanto in ordine ai controlli ma anche su un altro duplice versante, quello giurisdizionale *extra ordinem*<sup>24</sup> e quello gestionale come la documentazione epigrafica attesta anche per province orientali<sup>25</sup> – adottando un atto i cui effetti indussero alla sollecitazione del pronunciamento imperiale.

<sup>22</sup> Per tutti, K. Jaschke, *Munera publica. Funzione e carattere dei curatores nelle città romane sulla base delle fonti epigrafiche*, in Capogrossi Colognesi, Gabba (a c. di), *Gli Statuti Municipali* cit. 183-202.

<sup>23</sup> Nella sua obiezione a Sargenti, *Problemi di vita municipale nella normativa imperiale da Traiano ai Severi* cit. 899, che fa leva sul carattere generale dei *mandata*, Eck, *L'Italia nell'impero romano* cit. 221 nt. 107, precisa che, a proposito di D. 2.4.37, si ha «a che fare con una decisione per la città di Filippi». L'osservazione non è risolutiva perché il carattere generale o casistico del pronunciamento imperiale non è sufficiente né utile a stabilire quale fosse la carica pubblica del destinatario il cui atto fu colpito dalla revoca imperiale. Come indicato *supra*, l'idea assai più congrua è che si tratti di un'*epistula*.

<sup>24</sup> Camodeca, *Ricerche sui curatores rei publicae* cit. 455-534; Eck, *L'Italia nell'impero romano* cit. 209-211.

<sup>25</sup> A solo scopo esemplificativo rinvio ai dati raccolti in F. Camia, *I curatores rei publicae nella provincia d'Acacia*, in *MEFRA*. 119/2, 2007, 409-419.

È anche indubbio che i *curatores rei publicae*, nonostante l'ampiezza dei poteri, dovessero stare entro un ben delimitato alveo fatto di un fitto reticolo di principi e regole emanati a diverso livello. Ricaviamo questo convincimento, oltre dai documenti che stiamo esaminando, per esempio anche da alcuni passi della *lex Coloniae Genetivae* – capp. 65, 69 e 96 – che, ancorché di età repubblicana, attestano l'obbligo dei magistrati municipali di riferire ai *decuriones* circa le erogazioni di denaro pubblico e di attenersi alle decisioni del senato locale.

Dalla *lex Irnitana* apprendiamo i minuti dettagli della prescrizione di una procedura da cui dipendeva la legittimità delle scelte finanziarie di impiego del denaro pubblico (di indebitamento o di assunzione di crediti per investimento), che chiamavano in causa *decuriones* e governatore provinciale, che vale la pena riportare nella loro interezza:

### VIII C

*Lex Irn. cap. 79, ll. 37-57: R(ubrica). Ad quem numerum decurionum conscriptorumve refer|ri oporteat de pecunia communi municipium eroganda. | Ne quis du<u>mvir eius municipi decuriones conscriptosve consulito, | neve ad eos referto de pecunia, quae communis municipium eius municipi erit, distribuenda dividen[d]a describenda inter municipes interve decuriones conscriptos[v]e, ((neve ad municipes ferto)) neve | ad municipes eius municipi ferto, [n]eve pecuniam communem eoru|ndem inter colonos interve decur[i]ones conscriptosve dividito distribu\*it\*o | describito, item de pecunia, quae communis municipium erit, prae|ter quam ex his causis quae hoc capite exceptae[[ae]] sunt ((h))aut alia | parte huius legis nominatim comprehensae sunt, alienanda | diminuenda eroganda mutua((nda)) danda municipium nomine | deve remissione facienda ei, quem municipibus eius municipi | quid dare facere praestare oportebit, ne referto ad decuriones | conscriptosve, [c]um pauciores quam, qui tres partis totius | numeri decurionum conscriptorumv[e] explere possint, aderunt, | et tum ita ut ne alt[er] decretum fiat quam ut [pe]r tabellam decuriones con|scriptive sente[n]tiam ferant et ante quam ferant iurent per Iovem | et divom Aug(ustum) <et divom Claudium> et divom Vesp(asianum) Aug(ustum) et divom Titum Aug(ustum) et genium imp(eratoris) | Caesais Domitiani Aug(usti) deosque Penates [s]e eam sententiam laturus | quam maxim[e] e re communi municipium esse censeant. Quod aliter (segue)*

### IX A

*Lex Irn. cap. 79, ll. 1-14: relatum decre[t]um<ve> erit, it neque iustum neque ratum esto. Qu[o mi]nus quantae pe[c]uniae in sacra ludos cenas, quibus decuriones cons[cr]ipti municipesv[e] vo|cantur, aera apparitoria legationis opera ei[us] | municipi facienda r[e]ficienda, aedium sacrarum monumentorum|que custodiam tu[e]n[d]am, cibaria vestitum emptionesque eorum qu[i] | municipibus [s]erviant, item in eas res quae Ilviris aedilibus quaes[io]ribus sacrorum faciendorum municipium nomine, item officioru[m], quae honoris [ei]us nomine qu\*em\* quis*

*inierit expugnari debebunt, | explicandorum causa((m)), praebere oportebit, erogari debebunt, de is | ad decurion[e]s conscriptosve referatur, dum ne ad minorem partem | eorum referatur, quantasque pecunias in easdem res decuriones con|[s]criptive post hanc legem datam erogandas, etiam si neque iurati | neque per tabellam sententis latis, censuerint, erogatur; h(ac) l(ege) nihi|lum m[in]us r(ogatur).*

*Lex Irn. cap. 80, ll. 14-21: R(ubrica). De pecunia public((a))e sumenda. | S[i] quas pecunias mutuas in usus rei publicae municipi Flavi Irnitani sum[en]das esse decuriones conscriptive eius municipi, cum eorum | non [mi]nus [t] res partes adfuerint, iurati per tabellam decreverint, ea|eque pecuniae expensae municipibus latae erunt, dum ne plura in an|nnos singulos quam HS (sestertium) L (milia) expensa((s)) ferantur, nisi si ex auctoritate eius qui | ei provinciae praeit, ea\*e\* pecunia\*e\* , quae ita expensae latae((que)) erunt, muni|cipe municipi Flavi Irnitani d(ari) debe<n>to<sup>26</sup>.*

La necessaria consultazione dei *decuriones*, la richiesta della partecipazione alla consultazione di una maggioranza qualificata dei  $\frac{3}{4}$  degli aventi diritto al voto (non dei votanti)<sup>27</sup>, la prestazione di un giuramento prima del voto, eventuali deroghe rimesse al governatore provinciale, ecc., anche per le ipotesi di remissione dei crediti (*deve remissione facienda ei*) sono informazioni molto dettagliate<sup>28</sup> e importanti per illuminare ancor più il caso dei mutui filippensi. Ora, poiché si tratta di norme volte ad assicurare un leale e trasparente esercizio delle funzioni, dalla cui violazione se ne faceva discendere una responsabilità, buon senso vuole che si consideri tale disciplina plausibilmente estesa per analogia anche ai *curatores rei publicae*. E per quanto un argomento *e silentio* non sia un fatto (in D. 2.14.37 non si è infatti menzione del senato di Filippi), non si può escludere che il *curator rei publicae* abbia deciso indipendentemente dai *decuriones*, creando quindi il presupposto per un conflitto istituzionale.

Del resto, che non fossero rari i casi di conflitti e di invocazione dell'imperatore contro atti dei *curatores rei publicae* è noto pure da C. 7.46.2 concernente un appello promosso dinanzi al tribunale imperiale di Severo Alessandro contro la *sententia* di un *curator rei publicae*<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Della *lex Irnitana* si utilizza l'accurata edizione di Lamberti, «*Tabulae Irnitanae*» cit. 340-345.

<sup>27</sup> A proposito della illegittimità dei decreta emanati in materia di *pecunia publica* senza il rispetto del *quorum* previsto, vedi D. 50.9.4 pr.-1 (Ulp. *lib. sing. de off. cur. rei publ.*), su cui D. Nörr, «*Imperium*» und «*Polis*» in *der hohen Prinzipatszeit*, München 1966, 25.

<sup>28</sup> Vedi Lamberti, «*Tabulae Irnitanae*» cit. 113-116.

<sup>29</sup> C. 7.46.2 (*Imp. Alexander A. Marcellino*): *Quamquam pecuniae quantitas sententia curatoris rei publicae non continetur, sententia tamen eius rata est, quoniam indemnitate rei publicae praestari iussit*. Anche in C.N. 11.40(39).1 vi è ribadita la responsabilità del *curator rei publicae* per il denaro pagato dal debitore e sottratto dalle casse cittadine da un *servus publicus*.

V. *L'autonomia finanziaria delle città dell'impero*

Che le *civitates* potessero compiere negozi giuridici con privati, partecipare, per esempio, a gare di appalto per la riscossione delle imposte in alternativa ai *publicani* o con questi stipulare delle *pactiones*<sup>30</sup> o ricevere o effettuare donazioni<sup>31</sup>, oppure assumere o erogare prestiti<sup>32</sup> è cosa risaputa grazie alla copiosa documentazione epigrafica e all'altrettanto ampia letteratura giuridica, soprattutto severiana: le testimonianze di Gaio, Papiniano, Ulpiano, Paolo sono sufficientemente esplicite e denotano una forte sensibilità dei *prudentes* per la materia, a sua volta evidente riverbero della particolare attenzione posta dai *principes*<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Cic. *ad fam.* 13.65.1: *Cum P. Terentio Hispone, qui operas in scriptura pro magistro dat, mihi summa familiaritas consuetudoque est, multaue et magna inter nos officia paria et mutua intercedunt. Eius summa existimatio agitur in eo ut pactiones cum civitatibus reliquis conficiat. Non me praeterit nos eam rem Ephesi expertos esse neque ab Ephesiis ullo modo impetrare potuisse; sed quoniam, quem ad modum omnes existimant et ego intellego, tua cum summa integritate tum singulari humanitate et mansuetudine consecutus es ut libentissimis Graecis nutu quod velis consequare, peto a te in maiorem modum ut honoris mei causa hac laude Hisponem adfici velis.* Interessanti documenti epigrafici ci informano del sistema di riscossione in *Lycia* entro il quale un ruolo particolarmente significativo era svolto dalle città attraverso la *lega licia*: al riguardo vedi B. Takmer, *Lex Portorii Provinciae Lyciae. Ein Vorbericht über die Zollinschrift aus Andriake aus ernerischer Zeit*, in *Gephyra* 4, 2007, 165-188; G.D. Merola, *Leggi doganali d'Asia: testi a confronto*, in *MedAnt.* 16, 2013, 455-470; M. Maiuro, *Portorium Lyciae. I. Fiscus Caesaris, lega licia e publicani*, in *MedAnt.* 19, 2016, 263-292.

<sup>31</sup> Lo stesso vale per donazioni o disposizioni testamentarie disposte da privati in favore di città attestate anche da una cospicua documentazione epigrafica, su cui A. Magioncalda, *Donazioni private a fini perpetui destinate alla città. Esempi dalla documentazione latina in età imperiale, in Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente. Actes de la X<sup>e</sup> Rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain (Rome, 27-29 mai 1996)*, Rome 1999, 175-216, con ricco apparato bibliografico; ma si vedano altri contributi nel medesimo volume collettaneo AA.VV., *Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente ed in Oriente. Actes de la X<sup>e</sup> Rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain (Rome, 27-29 mai 1996)*, Rome 1999, *passim*.

<sup>32</sup> Pagine chiare sono dedicate al tema da Lamberti, «*Tabulae Irnitanae*» cit. 85-137.

<sup>33</sup> S. Mrozek, *Faenus. Studien zu Zinsproblemen zur Zeit des Prinzipats*, Stuttgart 2001, 93; D. 39.4.13.1 (Gai. 13 *ad ed. prov.*): *Praeterea et si quis vectigal conductum a re publica cuiusdam municipii habet, hoc edictum locum habet*; (cfr. D. 50.16.16 [Gai. 3 *ad ed. prov.*]: *Eum qui vectigal populi Romani conductum habet, 'publicanus' appellamus. Nam 'publica' appellatio in compluribus causis ad populum Romanum respicit: civitates enim privatorum loco habentur*); D. 50.8.5.1 (Pap. 1 *resp.*): *In eum, qui administrationis tempore creditoribus rei publicae novatione facta pecuniam cavet, post depositum officium actionem denegari non oportet. Diversa causa est eius, qui solvi constituit: similis etenim videtur ei, qui publice vendidit aut locavit*; D. 22.1.11 pr.-1 (Paul. 25 *quaest.*): *Gaius Seius qui rem publicam gerebat faeneravit pecuniam publicam sub usuris solitis: fuit autem consuetudo, ut intra certa tempora non inlatis usuris graviores inflingerentur: quidam debitores cessaverunt in solvendis usuris, quidam plus intulerunt et sic effectum est, ut*

Al tempo stesso, che si verificassero con una certa frequenza casi di conflitti sia in sede locale sia con il potere centrale sulla gestione delle casse cittadine<sup>34</sup>, è cosa ampiamente documentata, oltre a quanto detto nel paragrafo precedente, sin dall'età traianea anche grazie all'epistolario pliniano:

Plin. min. *epist.* 10.54.1-2: *Pecuniae publicae, domine, providentia tua et ministerio nostro et iam exactae sunt et exiguntur; quae vereor ne otiosae iaceant. Nam et praediorum comparandorum aut nulla aut rarissima occasio est, nec inveniuntur, qui velint debere rei publicae, praesertim duodenis assibus, quanti a privatis mutuantur. 2. Dispice ergo, domine, numquid minuendam usuram ac per hoc idoneos debitores invitandos putes, et, si nec sic reperientur, distribuendam inter decuriones pecuniam, ita ut recte rei publicae caveant; quod quamquam invititis et recusantibus minus acerbum erit levioere usura constituta.*

Plin. min. *epist.* 10.55: *Et ipse non aliud remedium dispicio, mi Secunde carissime, quam ut quantitas usurarum minuantur, quo facilius pecuniae publicae collocentur. Modum eius ex copia eorum, qui mutuabuntur, tu constitues. Invitos ad accipiendum compellere, quod fortassis ipsis otiosum futurum sit, non est ex iustitia nostrorum temporum.*

È sin troppo noto, per andare oltre qualche richiamo, il crescente interesse, spesso tradottosi in interventi normativi, dei *principes*, a partire da Traiano e sino a Marco Aurelio, verso le dinamiche cittadine in generale e quelle di spesa pubblica in particolare: è sufficiente, al riguardo, rimandare agli studi della più recente e migliore dottrina italiana (Grelle, Camodeca, Marotta). Ma il confronto tra Traiano e il suo governatore della provincia di Bitinia è paradigmatico perché dimostra gli ampi margini di azione del secondo (sia pure confortato dai consigli del *princeps*) sulle finanze cittadine, i poteri di intervento volti a disporre strategie di in-

*omne quod usurarum nomine competebat etiam pro his, qui cessaverant in usuris, suppleatur. Quaesitum est, an illud, quod amplius ex consuetudine poenae nomine a quibusdam exactum est, ipsi Seio proficere deberet an rei publicae lucro cederet. Respondi, si Gaius Seius a debitoribus usuras stipulatus esset, eas solas rei publicae praestari oportere, quae secundum formam ab is exigere solent, etiamsi non omnia nomina idonea sint. 1. Quid si servus publicus obligationem usurarum rei publicae adquisiit? Aequum est, quamvis ipso iure usurae rei publicae debeantur, tamen pro defectis nominibus compensationem maiorum usurarum fieri, si non sit parata res publica universorum debitorum fortunam suscipere. Eadem fere in tutoribus Marcellus refert; D. 22.1.33 pr.-1 (Ulp. lib. sing. de off. cur. rei publ.): Si bene collocatae sunt pecuniae publicae, in sortem inquietari debitores non debent et maxime, si parient usuras: si non parient, prospicere rei publicae securitati debet praeses provinciae, dummodo non acerbum se exactorem nec contumeliosum praebeat, sed moderatum et cum efficacia benignum et cum instantia humanum: nam inter insolentiam incuriosam et diligentiam non ambitiosam multum interest. 1. Praeterea prospicere debet, ne pecuniae publicae credantur sine pignoribus idoneis vel hypothecis.*

<sup>34</sup> Un utile quadro generale del sistema finanziario è in P. Cerami, *Aspetti e problemi di diritto finanziario romano*, Torino 1997.

vestimento, addirittura, a seguire il ventaglio delle proposte pliniane, la facoltà di forzare *decuriones* e ceti possidenti a prendere a prestito denaro pubblico sia pure con tassi d'interesse minori di quello legale o di mercato<sup>35</sup>. La risposta di Traiano a Plinio ne dimostra la prudenza e l'equilibrio volti a moderare l'intraprendenza del governatore nell'investire e rendere fruttifere le risorse finanziarie dei bilanci cittadini attivi, obiettivo legittimo, anzi meritevole dal punto di vista imperiale<sup>36</sup>. Tuttavia, una pressione eccessiva, pur nell'interesse generale, nella stipulazione di mutui feneratizi con un tasso di interessi eccessivamente elevato quantunque legale (12% annuo)<sup>37</sup>, secondo quanto si legge nell'*epistula*, e soprattutto la coattività dei mutui stessi a carico dei *decuriones* avrebbero cozzato contro il sentimento traiano di *iustitia* (*invitos ad accipiendum compellere, quod fortassis ipsis otiosum futurum sit, non est ex iustitia nostrorum temporum*). Il tenore della decisione di Traiano, con il suo invito alla moderazione, condensava un motivo radicato nella visione dei rapporti tra impero e città che non a caso riecheggia nei documenti di età successiva, come appare in noto testo ulpiano:

D. 22.1.33 pr.-1 (Ulp. *lib. sing. de off. cur. rei publ.*): *Si bene collocatae sunt pecuniae publicae, in sortem inquietari debitores non debent et maxime, si parient usuras: si*

<sup>35</sup> Mentre in precedenza abbiamo richiamato il caso opposto del prestito forzoso a favore della città, previsto dalla *lex Irnitana*.

<sup>36</sup> Si pensi anche ad attestazioni epigrafiche come quelle relative ai rescritti di Vardagate (*AE*. 1947, nr. 44), suscitatori di un vivace dibattito conclusosi, almeno parrebbe, con l'attribuzione della loro paternità a Nerva: V. Arangio-Ruiz, A. Vogliano, *Tre rescritti in tema di diritto municipale*, in *Athenaeum* 20, 1942, 1-10 [= in Id., *Studi epigrafici e papirologici*, L. Bove (a c. di), Napoli 1974, 231-238]; A. Degrassi, *Mittente e destinatario di rescritti imperiali riguardanti il municipio di Vardagate*, in *Athenaeum* 26, 1948, 254-258; W.V. Harris, *The Imperial Rescript from Vardagate*, in *Athenaeum* 59, 1981, 338-352; V. Marotta, T. Spagnuolo Vigorita, *La legislazione imperiale. Forme e orientamenti*, in *Storia di Roma*. 2. *L'impero mediterraneo*. III. *La cultura e l'impero* (dir. A. Schiavone), Torino 1992, 100-102; Lamberti, «*Tabulae Irnitanae*» cit. 113-116; E. Gabba, *Aspetti sociali del rescritto imperiale di Vardagate*, in M. Cébeillac-Gervasoni (dir.), *Les élites municipales de l'Italie péninsulaire de la mort de César à la mort de Domitien entre continuité et rupture. Classes sociales dirigeantes et pouvoir central*, Rome 2000, 457-461; E. Lo Cascio *La dimensione finanziaria*, in Capogrossi Colognesi, Gabba (a c. di), *Gli Statuti Municipali* cit. 686-687. Si tratta di un caso diverso, mi riferisco a quello cui pertiene il secondo rescritto (*pecuniae quae sine decurionum decreto erogatae sunt ab iis restitui rei publicae oportet qui eas dederunt sua sponte ita ut petitio eis sit adversus eos quibus crediderunt*), cioè delle somme erogate senza il preventivo decreto dei *decuriones*, ma che certamente deve farsi rientrare nell'ampia casistica della finanza locale.

<sup>37</sup> Comprensibile il pronunciamento di Traiano sull'esosità del tasso legale del 12%, soprattutto se dinanzi all'esigenza o opportunità di 'piazze' e rendere fruttifere risorse finanziarie apprendiamo che i tassi praticati dal *fiscus* imperiale, secondo un principio di *favor debitoris*, erano assai più bassi, intorno al 6%, grazie a un frammento paolino – D. 22.1.17.6 (Paul. *lib. sing. usur*): *Si debitores, qui minores semmissibus praestabant usuras, fisci esse coeperunt, postquam ad fiscum transierunt, semisses cogendi sint praestare* – a sua volta perfettamente in linea con una consolidata moderazione riconducibile almeno al principato traiano.

*non parient, prospiciere rei publicae securitati debet praeses provinciae, dummodo non acerbum se exactorem nec contumeliosum praebeat, sed moderatum et cum efficacia benignum et cum instantia humanum: nam inter insolentiam incuriosam et diligentiam non ambitiosam multum interest. 1. Praeterea prospiciere debet, ne pecuniae publicae credantur sine pignoribus idoneis vel hypothecis.*

È appena il caso di notare che, ancorché tratto dal *Liber singularis de officio curatoris rei publicae*, il frammento non menziona il *curator rei publicae* ma soltanto il *praeses provinciae*. Ciò tuttavia non deve affatto costituire occasione per mettere in discussione la genuinità del dettato di Ulpiano né la sua incoerenza, o pensare a un assetto mutato del rapporto centro/periferie, poiché nella visione complessiva del giurista restava la competenza parallela del governatore provinciale accanto a quella dell'eventuale *curator rei publicae*. Piuttosto assai più interessante è l'aspetto sostanziale dell'evidente continuità nella richiesta imperiale ai *praesides provinciae* dei criteri di attenzione, diligenza negli investimenti di denaro pubblico per assicurarne alla comunità cittadina la fruttuosità (era deprecabile lasciare *iacere* la *pecunia*, e quindi renderla *otiosa*)<sup>38</sup>, e al tempo stesso la raccomandazione di mostrarsi esattore moderato, non rigido né offensivo (*dummodo non acerbum se exactorem nec contumeliosum praebeat, sed moderatum et cum efficacia benignum et cum instantia humanum: nam inter insolentiam incuriosam et diligentiam non ambitiosam multum interest*).

Dunque, il quadro generale che si ricava è quello di un indiscusso e notevole potere di ingerenza dei governatori provinciali già certificato da Plinio e da Traiano<sup>39</sup>, il cui esercizio richiedeva, soprattutto nell'esazione, diligenza e moderazione affinché la pur necessaria determinazione nel perseguire l'interesse pubblico venisse temperata e non scadesse in una rappresentazione rigida, prevaricatrice, dunque deteriore, del governo imperiale. Tale penetrante potere di controllo e ingerenza dei governatori provinciali rimase, quantunque la materia venne progressivamente affidata alla gestione di *curatores rei publicae*<sup>40</sup>,

<sup>38</sup> Vedi anche Gai. 3.156.4; D. 22.1.13.1 (Scaev. 1 resp.).

<sup>39</sup> La questione non deve sorprendere soltanto a leggere la vastità dei poteri proconsolari analizzati e, in qualche misura, sistematizzati dalla giurisprudenza severiana (ad esempio vedi D. 1.16.9 pr. [Ulp. 1<2> off. proc.]); sul tema T. Spagnuolo Vigorita, «Imperium mixtum». Ulpiano, Alessandro e la giurisdizione procuratoria, in *Index* 18, 1990, 113-166 [= Id., *Imperium mixtum. Scritti scelti di diritto romano (con una nota di lettura di F. Grelle)*, Napoli 2013, 137-190]; D. Mantovani, *Il 'bonus praeses' secondo Ulpiano. Studi su contenuto e forma del 'De officio proconsulis' di Ulpiano*, in *BIDR.* 96-97, 1993-1994, 203-267; V. Marotta, *Ulpiano e l'Impero I*, Napoli 2000, 165-198.

<sup>40</sup> B. Sirks, *The Management of Public Loans of Towns (the cura kalendarii) and of their finances in general*, in *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana XII*, Napoli 1998, 380-386, ritiene che inizialmente la competenza fosse dei *curatores kalendarii*. La questione è assai controversa anche per un'apparente contraddittorietà delle fonti che attestano un'ambigua coesistenza temporale

la cui prima sicura attestazione, almeno epigraficamente, riguarda appunto il principato traiano<sup>41</sup>.

Ora, è certamente indubbio il carattere magmatico della materia, peraltro caratterizzata da una produzione normativa davvero alluvionale, per la quale si sedimentavano anche caoticamente prescrizioni di natura diversa: dagli interventi normativi imperiali, all'elaborazione giurisprudenziale, alle norme statutarie municipali, di cui sono richiamati alcuni contenuti prescrittivi. Tuttavia, si cadrebbe in un errore di prospettiva se, per rintracciare le prove dell'insorgenza di un interesse forte sul tema sia da parte dei *principes* sia da parte dei *prudentes*, si finisse per credere che si dovette attendere Marco Aurelio e Papirio Giusto o addirittura i grandi maestri severiani, come ad esempio Ulpiano autore durante il principato di Antonino Caracalla di un *Liber singularis de officio curatoris rei publicae* di cui i giustiniani hanno salvato soltanto sei frammenti<sup>42</sup> dal conte-

di *curatores rei publicae* e *curatores kalendarii*. Eck, *L'Italia nell'impero romano* cit. 229-230 e nt. 155, seppur in maniera assai problematica, propende per un'autonomia del *curator kalendarii* da quello *rei publicae*. Tuttavia, vi è da dubitare fortemente che le strategie su investimenti e in generale sulle finanze cittadine fossero affidate a figure minori, e per altro di umile estrazione sociale, come i *curatores kalendarii* (su cui vedi G. Giliberti, *'Legatum kalendarii'. Mutuo feneratizio e struttura contabile del patrimonio nell'età del principato*, Napoli 1983, 5-6 nt. 7; ma pure L. Japella Contardi, *Un esempio di 'burocrazia' municipale: i curatores kalendarii*, in *Epigraphica* 39, 1977, 71-90), ai quali era certamente demandata la tenuta del registro delle scadenze (*kalendarium*) e di tutti gli atti istruttori e di ordinaria amministrazione, oltre le quali però il complesso delle testimonianze a nostra disposizione chiama in causa i *principes*, i governatori provinciali e, soprattutto, i *curatores rei publicae*. Tendenzialmente escluderei anche la necessaria compresenza di un *curator rei publicae* e di uno *kalendarii* nella medesima città, la cui nomina poteva anche provenire dal *praeses provinciae*, come dimostra anche D. 50.8.12.4 (Pap. Iust. 20 *de const.*) [Lenel 15]; cfr. G. Mancini, s.v. «*Curator rei publicae o civitatis*», in *DE*. II.2, Roma 1910, 1345-1348; W. Langhammer, *Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus municipales und der Decuriones in der Übergangsphase der Städte von sich selbst verwaltenden Gemeinden zu Völlzugsorganen des spätantiken Zwangsstaates (2.-4. Jahrhundert der römischen Kaiserzeit)*, Wiesbaden 1973, 169-172. Altra letteratura in G. Cossa, *Per uno studio dei Libri singulares. Il caso di Paolo*, Milano 2018, 378 nt. 188; e A. Bricchi, *Amministratores ed actores. La responsabilità nei confronti dei terzi per l'attività negoziale degli agenti municipali*, in Capogrossi Colognesi, Gabba (a c. di), *Gli Statuti Municipali* cit. 335-382.

<sup>41</sup> Sui *curatores rei publicae* sono fondamentali gli studi di G. Camodeca, *Curatores rei publicae I*, in *ZPE*. 35, 1979, 225-236; Id., *Ricerche sui curatores rei publicae* cit. 453-534; Id., *I curatores rei publicae in Italia: note di aggiornamento*, in *Le quotidien municipal dans l'Occident romaine. Actes du colloque international tenu à la Maison des sciences de l'homme, Clermont-Ferrand et à l'IUFM d'Auvergne, Chamalières, 19-21 octobre 2007*, (coord. por C. Berrendonner; M. Cèbeillac Gervasoni, L. Lamoine), Clermont-Ferrand 2008, 507-521; Id., *Le curae municipali nella Regio I Campania*, in M. G. Granino Cecere (a c. di), *Le curae cittadine nell'Italia romana. Atti del convegno Siena 18-19 aprile 2016*, Roma 2017, 13-34.

<sup>42</sup> D. 22.1.33; D. 50.9.4; D. 50.10.5; D. 50.12.1; D. 50.12.15. A proposito di D. 50.10.5, Lenel, *Palingenesia iuris civilis* cit. 958-959, scorpora D. 50.10.5.1 separandolo dal *principium* della sequenza giustiniana.

nuto assai affine a quello ricavabile dai frammenti sopravvissuti del *Liber XX de constitutionibus* del giurista antonino.

Invece, la spia di una precoce penetrazione del tema anche nel dibattito giurisprudenziale già diversi decenni prima dell'età antonina trova conferma in un testo di Giavoleno tratto dal quindicesimo dei suoi *Libri ex Cassio*:

D. 3.4.8 (Iav. 15 ex Cassio): *Civitates si per eos qui res earum administrant non defenduntur nec quicquam est corporale rei publicae quod possideatur, per actiones debitorum civitatis agentibus satisfieri oportet.*

Nel testo di Giavoleno, che scrive tra Domiziano e Traiano, si possono isolare alcuni dati significativi: il giurista menziona lo stato di insolvenza delle *civitates*, la possibilità per i creditori di rivalersi sui debitori della stessa e l'esistenza di responsabilità in capo ai relativi inerti amministratori<sup>43</sup>. Allora, nel considerare la complessità del profilo della responsabilità degli amministratori per l'attività negoziale posta in essere per conto della città, sia verso terzi sia nei confronti della città stessa a seconda del buono o del cattivo esito dell'attività stessa, ha ragione Francesco Grelle a cogliere nei frammenti di Giavoleno (cfr. pure D. 50.4.12 e D. 50.4.13)<sup>44</sup>, oltre a quanto appena sottolineato, i primi segni già in età traiana del tentativo di correggere l'approccio frammentario e dispersivo risultante da leggi municipali, interventi imperiali e giurisprudenziali che ancora contrassegnavano generando confusione il quadro normativo generale sia in ordine alle questioni interne alle singole *civitates* sia in merito ai rapporti delle medesime con il governo imperiale. Insomma, dai *Libri ex Cassio* affiora la consapevolezza dei *prudentes* della realtà imperiale fatta di *civitates*, e difficile da governare per l'impressionante mosaico delle realtà provinciali come dimostrano anche le *epistulae* pliniane colme di dubbi e incertezze sulle problematiche a cui erano chiamati di volta in volta a dar soluzioni i governatori.

Naturalmente, non può nascondersi che il tentativo di uno sforzo unitario, di riduzione delle diversità, che soltanto in età severiana avrebbe raggiunto un esito significativo se non nella prassi amministrativa, soddisfacente almeno a livello teorico nella letteratura giuridica, era imposto dalla stessa acerbità delle categorie di governo e dallo stridore tra le istanze autonomistiche cittadine e quelle centralizzatrici imperiali, dal momento che la sostanza politico-istituzionale di una provincia – e utilizzo qui le efficaci parole di Marotta – non era altro che «la somma di diversi territori cittadini», essendo ogni città «un reticolato sostanzialmente

<sup>43</sup> Sul testo di Giavoleno e in generale vedi anche F.M. De Robertis, 'Syndicus'. *Sulla questione della rappresentanza processuale dei 'collegia' e dei 'municipia'*, in *SDHI*. 36, 1970, 305-340.

<sup>44</sup> Grelle *I giuristi, il diritto municipale e il Codex Gregorianus* cit. 320-323 [= in Id., *Diritto e società* cit. 474-477].

uniforme (che) ‘lavora(va)’ per il potere romano, garantendo l’ordine pubblico, riscuotendo le imposte, provvedendo alla manutenzione delle strade»<sup>45</sup>, ecc.

## VI. *Disciplina derogatoria dei ‘mutui pubblici’*

Passando alla natura del contratto, chi si è occupato ancora di recente della materia non ha mancato di sottolineare le peculiarità del *mutuum*<sup>46</sup> di cui almeno una delle parti fosse un soggetto pubblico, appunto una città, attraverso un suo gerente, un curatore nella fattispecie, per evidenziarne l’impossibilità di una riconduzione del rapporto contrattuale in un ambito squisitamente privatistico<sup>47</sup>. La particolare e sostanziale differenza tra le parti stipulanti il mutuo, i diversi piani degli interessi in gioco (interesse generale e interesse privato), infatti, avevano condotto all’introduzione di sensibili eccezioni o deroghe all’ordinario regime privatistico, finendo per riconoscerne una portata diversa in cui comunque fosse posto su di un piano superiore, o se preferiamo di maggior attenzione, l’interesse della *res publica*, cioè della città.

L’esempio più significativo del carattere derogatorio del regime ordinario riguardava il riconoscimento della legittimità delle *usurae* contratte con un nudo patto e non mediante consueta apposita *stipulatio*, accessoria sebbene necessaria per l’essenziale gratuità del *mutuum*. Ispirati a un solido *favor civitatis*, *principes* e *prudentes* non esitavano a derogare addirittura a un saldo principio giuridico generale, come quello del divieto dei nudi patti, che leggiamo nella lapidaria attestazione di Paolo:

D. 22.1.30 (Paul. *lib. sing. reg.*): *Etiam ex nudo pacto debentur civitatibus usurae creditarum ab eis pecuniarum*<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> V. Marotta, *Conflitti politici e governo provinciale*, in F. Amarelli (a c. di), *Politica e partecipazione nelle città dell’impero romano*, Roma 2005, 156.

<sup>46</sup> Sul *mutuum* si segnala il recente volume di A. Saccoccio, *Il mutuo nel sistema giuridico romanistico. Profili di consensualità nel mutuo reale*, Torino 2020.

<sup>47</sup> Così, giustamente, Cossa, *Per uno studio dei Libri singulares* cit. 370-381; A. Trisciuglio, *Actividad bancaria de las ciudades en la época clásica (siglos I-III)*, in *RIDRom*. 14, 2015, 84-87; ulteriori spunti in A. Bricchi, *Administratores ed actores* cit. 335-382.

<sup>48</sup> Il frammento è di particolare interesse perché può essere letto in connessione con *PS*. 2.14.1: *Si pactum nudum de praestandis usuris interpositum sit, nullius est momenti; ex nudo enim pacto inter cives Romanos actio non nascitur*. INTERPRETATIO. *Pactum nudum dicitur, si cautio creditori a debitore, in qua centesimam se solitum promisit, sine stipulatione fiat. Et ideo usurae ex nuda cautione creditori penitus non debentur*. La nullità dei nudi patti ribadita da Ulpiano corrispondeva, com’è noto, a un consolidato principio per il quale vedi D. 2.14.7.4 (Ulp. 4 *ad ed.*): *Sed cum nulla subest causa, propter conventionem hic constat non posse constitui obligationem: igitur nuda pactio obligationem non parit, sed parit exceptionem*; Sull’impianto della dottrina contrattuale di Paolo vedi A. Schiavone, *Ius. L’invenzione del diritto in Occidente*, Torino 2017<sup>2</sup>, 382-390.

Il frammento paolino tratto dal *Liber singularis regularum*, è significativo per più aspetti. Innanzitutto, bisogna rilevare il senso della sua collocazione, non a caso posto dai commissari giustiniani in immediata sequenza a completamento di un escerto delle *Institutiones* di Marciano sul principio dell'illegittimità (*quod illicite adiectum est...*) della stipulazione di *usurae* superiori al limite legale o, addirittura, di *usurarum usurae* (vale a dire interessi sugli interessi)<sup>49</sup>. Inoltre, è utile accostarne la lettura all'*epistula* imperiale, singolarmente trascurata o per lo più sfuggita all'attenzione degli studiosi. Ne viene fuori un contributo di maggiore chiarificazione della tendenza normativa e giurisprudenziale in materia, che autorizza a conclusioni più radicali di quelle sinora affermatesi nei nostri studi. Non sfugge a nessuno, peraltro, come la sostanza di D. 2.14.37 sia stata inserita in un segmento diverso dei *Digesta*, cioè nel titolo XIV *de pactis* del Libro II, invece che nel titolo I *de usuris et fructibus et causis et omnibus accessionibus et mora* del Libro XXII, ove i compilatori dei *Digesta* collocarono la materia del *mutuum* tra *civitates* e privati.

Non siamo certo in grado, non ce lo consente l'asciuttezza del testo papiriano, di prendere in considerazione l'ipotesi che i mutui di Filippi fossero stati modellati sulle forme di diritto greco, ma forse nella deroga al divieto dei nudi patti ricordata da Paolo vi è da leggere la tendenza del governo romano a praticare o assecondare una certa flessibilità in quei casi in cui uno dei soggetti stipulanti fosse una *polis*<sup>50</sup>.

Naturalmente, la scelta della *sedes materiae*, non casuale, rispecchia almeno la visione dei commissari giustiniani, convinti dell'assoluta peculiarità del tema da ricondurre interamente nell'ambito dello *ius publicum*, come denota la semplice, ma fondamentale, appiccatura a D. 2.14.37 della massima papiniana *ius publicum privatorum pactis mutari non potest* (Pap. 2 *quaest.*, D. 2.14.38)<sup>51</sup>. Quello scarno

<sup>49</sup> D. 22.1.29 (Marcian. 14 *inst.*): *Placuit, sive supra statutum modum quis usuras stipulatus fuerit sive usurarum usuras, quod illicite adiectum est pro non adiecto haberi et licitas peti posse*. G. Cervenca, *Sul divieto delle cd. «usurae supra duplum»*, in *Index* 2, 1971, 291-312; P. Gröschler, *Banchieri e limite delle usurae*, in *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana* XII, Napoli 1998, 345-352; L. Solidoro Maruotti, *Sulla disciplina degli interessi convenzionali nell'età imperiale*, in *Index* 25, 1997, 555-580; più recentemente A. Cherchi, *Ricerche sulle «usurae» convenzionali nel diritto romano classico*, Napoli 2012, 103-174; A. Arnese, *Usura e modus. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all'attualità*, Bari 2013, *passim*. Convinto dell'inesistenza di un divieto degli interessi sugli interessi legali è F. Fasolino, *Studi sulle usurae*, Salerno 2006, 46-48.

<sup>50</sup> Cfr. C. Gabrielli, *Pecuniae publicae... ne otiosae iaceant* (Plin. *epist.* 10.54) cit. 392-393.

<sup>51</sup> Ciò non significa che il regime giuridico per il *mutuum* tra privati subisse uno stravolgimento, tanto che il dispositivo del Senatoconsulto Macedoniano restava applicabile, come si legge in un frammento di Marciano dal tono particolarmente perentorio relativo a un rescritto severiano; D. 14.6.15 (Marcian. 14 *inst.*): *Nihil interest, quis filio familias crediderit, utrum privatus an civitas: nam in civitate quoque senatus consultum locum habere divi Severus et Antoninus rescripserunt*.

rigo di scrittura del maestro severiano, di cui però è difficile cogliere i contorni del caso esaminato che ne stette alla base, è del tutto decontestualizzato e semmai ci si può soltanto interrogare sulle ragioni della sequenza dei frammenti. La logica vuole che i commissari di Triboniano abbiano voluto giustificare o, meglio ancora, fornire il fondamento della decisione imperiale di revoca della remissione delle somme dovute alla città disposta dal *curator rei publicae*. Possiamo intuirne la probabile ragione: la rimessione della *pecunia publica* avveniva attraverso una decisione assunta da una delle parti del contratto di mutuo, cioè dal *curator* che agiva per conto della città. In termini di stretto *ius privatum* dunque la rimessione era lecita. Tuttavia, nel caso di *mutuum* contratto con la *civitas*, proprio i diversi interessi in gioco non riconducibili a un ambito squisitamente privatistico impedivano che ciò potesse accadere, tanto che i *divi fratres* intervennero in surroga per annullare quella decisione che in realtà il *curator* non avrebbe potuto assumere (*debitori rei publicae a curatore remitti pecunias non posse*). I principi infatti non dichiararono nullo l'atto del curatore bensì ne imposero lo revoca<sup>52</sup>. La *ratio* è chiara: se era lecito, in ambito privatistico, rimettere il debito da parte del creditore con un nuovo patto (con il mutuatario), essendo peraltro ammessi i nudi patti a proposito dei rapporti negoziali con le *civitates*, occorre che l'accettabilità dell'intervento pubblico imperiale riformatore di tale estinzione del debito, consistente in un ripensamento del medesimo creditore (cioè la città), poggiasse per quanto possibile su solide fondamenta. Il debitore mutuatario infatti avrebbe ben potuto opporre la consumata efficacia di una remissione del debito operata liberamente dal creditore. In altri termini, tra soggetti privati, al creditore non si riconosceva, sensatamente, la facoltà di tornare sui suoi passi per riaffermare l'esistenza del credito, ma il caso dei mutui affrontato in D. 2.14.37 e risolto dai *divi fratres* era ben diverso, slittava da una dimensione privatistica per collocarsi su di una squisitamente pubblicistica. Non vi erano in gioco soltanto interessi riconducibili a una sfera privata ma insieme con questi concorreva un significativo interesse pubblicistico della *res publica*, cioè Filippi, circa il denaro pubblico e l'oculattezza degli investimenti. L'impianto concettuale, dunque, girava sull'attrazione nell'ambito pubblicistico di istituti, negozi tipici dello *ius privatum*, in tal modo sottratti alla libera autonomia negoziale delle parti, considerata dai giustinianeî già compiutamente elaborata dalla giurisprudenza severiana.

In definitiva, la ragione della sequenza *epistula* imperiale riportata da Papiro Giusto (D. 2.14.37) e massima di Papiniano (D. 2.14.38) può spiegarsi con il fatto dell'assenza oppure di un'insoddisfacente motivazione della decisione

<sup>52</sup> Sul tema della nullità degli atti negoziali, per tutti, M. Talamanca, *Inesistenza, nullità ed inefficacia dei negozi giuridici nell'esperienza romana*, in *BIDR.* 101-102, 1998-1999, 1-39.

imperiale, nella versione del provvedimento riportata da Papirio. Probabilmente nell'*epistula* dei *divi fratres* vi era un richiamo all'*utilitas rei publicae*, criterio che troviamo anche in un altro intervento di Marco Aurelio, anch'esso raccolto nell'opera di Papirio Giusto<sup>53</sup>, forse troppo generico o in alternativa una menzione dell'*utilitas civitatis*, locuzione a sua volta presente in un'altra *epistula* traianea<sup>54</sup>. Difficile in mancanza di scrittura decidere quale opzione assumere, ma qualunque essa sia stata, c'è da credere che i commissari di Triboniano preferirono ricorrere all'*opinio* generalizzatrice di *publica utilitas*, riscontrata in Papiniano ed espressa in quello squarcio dei *Libri XXXVII Quaestionum* qualunque opportunamente massimizzata. E tutto sommato, la scelta non stupisce, e non fu casuale, perché i compilatori giustiniani avevano tra le mani le opere in cui i maestri severiani condussero lo sforzo definitorio delle due *positiones* dello *studium* dei *prudentes*, lo *ius publicum* e lo *ius privatum*, e di cui sono sopravvissuti non poche fondamentali righe di uno dei testi ulpiane più noti, non a caso *incipit* dei *Digesta*, incessante suscitatore di tanto dibattito, e rivelatore, al di là di ogni ragionevole dubbio esegetico, dell'*utilitas* nella doppia qualificazione avverbiale *publice* e *privatim* quale principale perno su cui ruotava l'impianto del ragionamento ulpiano<sup>55</sup>.

Piuttosto, tornando ai rapporti impero/città, ciò che bisogna evitare di pen-

<sup>53</sup> D. 50.12.13.1 (Pap. Iust. 2 de constitutionibus) [Lenel 17]: *Item (scil. Imperatores Antoninus et Verus Augusti) rescripserunt condiciones donationibus adpositas, quae in rem publicam fiunt, ita demum ratas esse, si utilitatis publicae interest: quod si damnosae sint, observari non debere. Et ideo non observandum, quod defunctus certa summa legata vetuit vectigal exerceri. Esse enim tolerabilia, quae vetus consuetudo comprobat.* Sul testo vedi M. Navarra, *Ricerche sull'utilitas nel pensiero dei giuristi romani*, Torino 2002, 82-83 nt. 66.

<sup>54</sup> Plin. min. *epist.* 10.82: *...cum et utilitas civitatis exigit [...]*.

<sup>55</sup> D. 1.1.1 pr.-2. Ampio il dibattito e cospicua la relativa letteratura in materia di partizione *ius publicum/ius privatum*, per cui si rinvia ai seguenti scritti: G. Nocera, «*Jus publicum*»: (D. 2.14.38). Contributo alla ricostruzione storico-esegetica delle «*Regulae iuris*», Roma 1946; H. Ankum, *La noción de «ius publicum» en derecho romano*, in *AHDE*. 52, 1983, 523-536; G. Aricò Anselmo, *Ius publicum – Ius privatum in Ulpiano, Gaio e Cicerone*, in *AUPA*. 37, 1983, 447-787; M. Kaser, «*Ius publicum*» und «*ius privatum*», in *ZSS*. 103, 1986, 1-101; G. Nocera, *Il binomio pubblico-privato nella storia del diritto*, Napoli 1989; P. Stein, *Ulpian and the Distinction between ius publicum and ius privatum*, in *Collatio Iuris Romani. Études dédiées à Hans Ankum II*, Amsterdam 1995, 499-504; Marotta, *Ulpiano e l'Impero* cit. 153-163; G. Nocera, *Ius publicum e ius privatum secondo l'esegesi di Max Kaser*, in *SDHI*. 68, 2002, 1-54; G. Falcone, *Un'ipotesi sulla nozione ulpiana di ius publicum*, in M.P. Baccari, C. Cascione (a c. di), *Tradizione romanistica e Costituzione. «Cinquant'anni della Corte Costituzionale della Repubblica italiana» II* (dir. Luigi Labruna) Napoli 2006, 1167-1195; M. D'Orta, *Come il seme dicotiledone ... Le «duae positiones» dello «studium iuris». Note sulla dicotomia «ius publicum-ius privatum» (D. 1.1.1.2, Ulp. 1 inst.)*, in *Civitas e civilitas. Studi in onore di Francesco Guizzi I*, Torino 2013, 279-312; F. Vallocchia, *Qualche riflessione su publicum-privatum in diritto romano*, in *RISG*. n.s. 7, 2016, 415-428.

sare è che si trattasse di casi eccezionali. Per quanto diverso, un caso particolarmente interessante, in cui ricorrono evidenti tratti di analogia con i mutui filippensi, è quello del conflitto insorto tra Amiso, *civitas foederata* del Ponto, e un suo cittadino, Giulio Pisone, a seguito della richiesta di restituzione avanzata dall'*ecdicus* di una somma di circa quarantamila *denarii* donata su deliberazione della *boule* e dell'*ekklisia*:

Plin. min. *epist.* 10.110.1-2: *Ecdicus, domine, Amisenorum civitatis petebat apud me a Iulo Pisone denariorum circiter quadraginta milia donata ei publice ante viginti annos bule et ecclesia consentiente utebaturque mandatis tuis, quibus eius modi donationes vetantur. 2. Piso contra plurima se in rem publicam contulisse ac prope totas facultates erogasse dicebat. Addebat etiam temporis spatium postulabatque, ne id, quod pro multis et olim accepisset, cum eversione reliquae dignitatis reddere cogeretur. Quibus ex causis integram cognitionem differendam existimavi, ut te, consulere, quid sequendum putares.*

Si tratta di un caso esemplare di richiesta di giustizia imperiale dinanzi alle autorità romane invece che dinanzi ai giudici locali, come era naturale che avvenisse perché Amiso era una *civitas libera* e, sino a Plinio, di una provincia (Bitinia-Ponto) governata da *proconsules*. Insomma, uno di quei casi assai deprecati da Dione Crisostomo e soprattutto da Plutarco (*praec. rei publ. ger.* 19.814 F)<sup>56</sup> il cui effetto si ripercuoteva a danno dell'autonomia cittadina. L'*ecdicus petebat*, dunque, dinanzi al governatore Plinio la restituzione delle somme donate circa venti anni prima invocando addirittura il rispetto del divieto di simili donazioni sancito da *mandata* dello stesso Traiano. Plinio non nascose l'imbarazzo per simile pretesa, ma dinanzi al richiamo di disposizioni imperiali in rispettosa prudenza rimise il caso al principe, che così rispose:

Plin. min. *epist.* 10.111: *Sicut largitiones ex publico fieri mandata prohibent, ita, ne multorum securitas subruatur, facta ante aliquam temporis retractari atque in inritum vindicari non oportet. Quidquid ergo ex hac causa actum ante viginti annos erit, omittamus. Non minus enim hominibus cuiusque loci quam pecuniae publicae consultum volo.*

La vicenda di Amiso esposta da Plinio, in qualche misura, può aiutarci a immaginare uno svolgimento simile al caso di Filippi: ad Amiso si trattò di una donazione deliberata dal senato locale e dall'assemblea popolare, a Filippi invece di mutui rimessi, condonati dal *curator rei publicae*<sup>57</sup>. Se ad Amiso fu un ma-

<sup>56</sup> Sul passo plutarco, vedi principalmente F. Grelle, *L'autonomia cittadina fra Traiano e Adriano. Teoria e prassi dell'organizzazione municipale*, Napoli 1972, 103 ss.

<sup>57</sup> Vedi per tutti A.N. Sherwin-White, *The Letters of Pliny. A Historical and Social Commentary*, Oxford 1968, 718-720; Marotta, *Conflitti politici e governo provinciale* cit. 190-193.

giurato locale a chiedere la restituzione della *pecunia publica*, probabilmente qualcosa di analogo dovette accadere a Filippi perché si arrivasse al pronunciamento imperiale. Si tratta, naturalmente, di una ricostruzione che, per quanto assai plausibile, purtroppo lo stato delle fonti confina su di un piano congetturale; in ogni caso l'accostamento delle due vicende è assai utile per farsi un'idea del dinamismo di intreccio e sovrapposizione di competenze e poteri di controllo in materia di finanza locale, in cui il duttile pragmatismo romano costituiva il perno principale su cui si declinava mediante l'applicazione del criterio dell'*utilitas publica* o *rei publicae* anche il paradigma del buon principe. Infatti, ad Amiso Traiano decise diversamente di quanto sancito da Marco Aurelio e Lucio Vero per Filippi, e con buon senso e fondamento ordinò a Plinio di rigettare la pretesa dell'*ecdicus*: *non minus enim hominibus cuiusque loci quam pecuniae publicae consultum volo*. Da ogni lato si esaminasse il caso, sia l'iniziativa del magistrato giunta assai tardiva (20 anni dopo l'esecuzione della donazione) sia le buone ragioni addotte da Pisone, tutto faceva davvero retrocedere in secondo piano l'interesse generale, semmai davvero esistente, alla restituzione della *pecunia publica* della città donante rispetto all'interesse privato pienamente consolidato del cittadino donatario. E naturalmente nessuna incoerenza è da rilevare.

## VII. Responsabilità del *curator rei publicae*

Aspetto diverso, e ulteriore rispetto al perimetro letterale dell'*epistula* di D. 2.14.37, concerne invece la responsabilità del *curator rei publicae* autore della rimessione dei debiti<sup>58</sup>. Nel frammento di Papirio il profilo è implicito e lo si potrebbe ammettere quasi come una conseguenza della decisione imperiale diretta a colpire il comportamento azzardato, e forse non disinteressato, del funzionario. In questo senso il caso affrontato da Paolo in D. 22.1.11 dissolve ogni dubbio. Naturalmente, si trattava di un caso differente, cioè del *curator rei publicae* che ha stipulato *usurae* secondo il tasso ordinario e, in caso di ritardo, l'applicazione sugli interessi ordinari di un tasso di mora superiore; ed ecco il quesito: nel caso

<sup>58</sup> Non sappiamo se dal caso in questione al *curator rei publicae* sia stata contestata una responsabilità, ma certo è che vicende del genere implicavano spesso tale profilo comprensivo anche della responsabilità degli atti dei magistrati municipali (si vedano D. Mantovani, *Il iudicium pecuniae communis. Per l'interpretazione dei capitoli 67-71 della lex Irnitana*, in Capogrossi Colognesi, Gabba, *Gli Statuti Municipali* cit. 276-282; Bricchi, *Amministratores ed actores* cit. 335-382, con ampi ragguagli bibliografici), per il quale si discute ancora in che misura possano individuarsi tratti dello schema della moderna rappresentanza: in particolare, vedi Y. Thomas, *Les juristes de l'Empire et les cités*, in *Idéologies et valeurs civiques dans le Monde Romain. Hommage à Claude Lepelletier*, H. Inglebert (a c. di), Paris 2003, 189-214.

che alcuni non avessero pagato mentre altri invece versato regolarmente gli interessi al tasso maggiore, potevano queste somme addursi alla *res publica* come compensazione? La risposta del giurista era positiva ed escludeva che il *curator* potesse trattenerle per sé, nella sua qualità di agente intermediario<sup>59</sup>.

Tornando, allora, a D. 2.14.37, la lettura, pur nella combinazione con D. 2.14.38 proposta dai giustinianeî, getta nuova luce sulla genesi dell'attrazione pubblicistica del contratto di *mutuum* stipulato con *civitates* con due conclusioni: a) il generale quadro normativo non appare come esito appartenente ai giustinianeî né ai *prudentes* severiani bensì alla riflessione giurisprudenziale che sorreggeva la politica normativa degli antonini; b) l'attrazione nella sfera dello *ius publicum*, dietro la spinta convergente di *prudentes* e *principes*, probabilmente stava maturando, o forse era persino già maturata, al tempo della redazione dei *Libri XX de constitutionibus* di Papirio Giusto.

### VIII. Conclusioni

Se la politica normativa di favore verso le *civitates* era certamente ben presente e perseguita con determinazione dai Severi (e questa è di per sé anche una ragione della particolare sensibilità riscontrata nella letteratura giurisprudenziale severiana), il frammento di Papirio Giusto ci induce però a farne risalire le radici ad alcuni decenni precedenti, almeno alla seconda metà del II secolo d.C., in cui non è contestabile l'evidenza di frequenti interventi normativi in materia di *civitates*, *curatores rei publicae*, *decuriones*. Una frequenza sempre più fitta, intensa, da aver indotto Otto Lenel ad azzardare, a proposito del secondo libro della raccolta di Papirio Giusto, già la formazione, forse per stratificazione aggiungo io nel tentativo di una maggiore definizione del convincimento leneliano, di un nucleo normativo compatto e omogeneo da essere definito *ius municipale*<sup>60</sup>, fatto che invece sarebbe da ascrivere, semmai ne sia accettabile l'idea, a un'epoca più tarda, e neppure al tentativo dei compilatori di Teodosio II, bensì ai giustinianeî, le cui linee di inquadramento sistematico furono delineate soprattutto nei primi sei titoli del *Liber I* dei *Digesta* (titolo I *ad municipalem et de incolis*; titolo II *de decurionibus et filii eorum*; titolo III

<sup>59</sup> Sul frammento paolino vedi R.J.A. Houdoy, *Le droit municipal. I. De la condition et de l'administration des villes chez les Romains*, Paris 1876, 535-538; B. Eliachevitch, *La personnalité juridique en droit privé romain*, Paris 1942, 139-140; S. Solazzi, *La compensazione nel diritto romano*, Napoli 1950, 218-221; S. Mrozek, *Faenus. Studien zu Zinsproblemen zur Zeit des Prinzipats* cit. 84 nt. 279; Bricchi, *Amministratores ed actores* cit. 377-382.

<sup>60</sup> Vedi *supra* nt. 17.

de albo scribendo; titolo IV de muneribus et honoribus; titolo V de vacatione et excusatione munerum; titolo VI de iure immunitatis)<sup>61</sup>.

Se quello di Lenel, ripeto, è un azzardo da non seguire, bisogna invece riconoscere il debito di maggiori informazioni verso Papirio Giusto a proposito della linea di politica normativa seguita da Marco Aurelio. I *divi fratres*, addentrandosi nelle problematicità della materia, nel sancire l'illegittimità delle remissioni dei debiti decisa dal funzionario imperiale e affermare la giustezza della revoca, accentuarono significativamente il *favor civitatis* consolidando la visione 'repubblicana' flaviana del *princeps*, secondo cui le città, pur nella loro autonomia, dovevano essere sostenute dal potere centrale, seguite e rafforzate nel perseguimento dell'interesse generale dai *curatores rei publicae*. Costoro, dal canto loro, avrebbero dovuto evitare ogni nocumento alla *res publica* affidata, assicurando una buona e attiva gestione, perché le *civitates* restavano appunto gli insostituibili vivai dei ceti dirigenti locali e centrali su cui si imperniava la politica di costruzione del consenso e le cellule dell'economia imperiale<sup>62</sup>. Questa visione spiega, dunque, perché in caso di mutui di *civitates* con privati, in beneficio dell'interesse generale (l'*utilitas publica*), coerentemente, da un lato si derogava al principio generale della nullità dei nudi patti e, da un altro lato, nel sancire la valenza pubblicistica del rapporto contrattuale li si sottraeva alla piena disponibilità negoziale delle parti (e dei privati).

<sup>61</sup> Sul punto specifico, ritengo si possa discutere in termini di embrionali canoni sistematici con riguardo a Callistrato che distingueva *honores* municipali dai *munera* pubblici e privati (vedi ora il ricco lavoro analitico di S. Puliatti, *Callistratus. Opera*, Roma 2020, *passim*), e con Aurelio Arcadio Carisio nello sforzo ai *munera* distinti nello sforzo unitario condotto da Aurelio Arcadio Carisio nelle tre classi dei *munera personalia*, *munera patrimoniorum* e *munera mixtura*. L'impianto sistematico di Arcadio Carisio è sostanzialmente ricondotto a Ulpiano da F. Grelle, *Le categorie dell'amministrazione tardoantica. Officia, munera, honores*, in A. Giardina (a c. di), *Società romana e impero tardoantico I. Istituzioni, Ceti, Economie*, Roma-Bari 1986, 37-56 [= in Id., *Diritto e società nel mondo romano cit.* 221-247]; F. Grelle, *Arcadio Carisio, l'officium del prefetto del pretorio e i munera civilia*, in *Index* 15, 1987, 63-77 [= in Id., *Diritto e società nel mondo romano cit.* 257-272]. In generale sul giurista si veda anche A. Dell'Oro, *Aurelio Arcadio Carisio nel Digesto e nel Codice*, in *Studi in onore di Emilio Betti* II, Milano 1962, 331-346 [= in Id., *La Cattedra e la Toga. Scritti romanistici di Aldo Dell'Oro*, I. Fagnoli, C. Luzzati, R. Dell'Oro (a c. di), Milano 2015, 155-172]; M. Felici, *Riflessioni sui munera civilia di Arcadio Carisio*, in Capogrossi Colognesi, Gabba (a c. di), *Gli Statuti Municipali cit.* 153-182; D.V. Piacente, *Aurelio Arcadio Carisio. Un giurista tardoantico*, Bari 2012, 59-102.

<sup>62</sup> Sul tema E. Lo Cascio, *Forme dell'economia imperiale*, in *Storia di Roma 2. L'impero mediterraneo. II. I principi e il mondo* (dir. A. Schiavone), Torino 1991, 358-365; si legga pure E. Lo Cascio, *La 'New Institutional Economics' e l'economia imperiale romana*, in M. Pani (a c. di), *Storia romana e storia moderna. Fasi in prospettiva*, Bari 2005, 69-83; Id., *The Early Roman Empire. The State and the Economy*, in *The Cambridge Economic History of the Greco-Roman World*, Cambridge 2007, 619-648; O. Licandro, *Sovranità, cittadinanza, persona e territorio in un impero preglobale. Da Augusto ai Severi*, in *BIDR*. 113, 2019, 331-358.

È di particolare interesse infatti osservare come nella seconda metà del II secolo d.C. i segni di una crisi incipiente imprimessero una spinta sempre più forte ad allargare il campo dell'interesse collettivo. L'estensione dello *ius publicum* produceva però conseguenze significative e alcune le abbiamo rilevate in queste pagine sul piano negoziale, cioè la disuguaglianza degli interessi in conflitto e la preferenza di una fluttuazione e mutabilità dell'ordinamento giuridico alla stabilità e perfezione delle norme.

In definitiva, il caso esaminato in queste pagine, sia pure dal parziale angolo di visuale dell'organizzazione finanziaria imperiale declinata nella dialettica dinamica centro/periferie-controllo/autonomie, rivela la convergenza e, dunque, la sintesi tra istanze centrali e istanze locali a proposito del governo del territorio<sup>63</sup>. Il doppio registro di controllo offre, infatti, un'ulteriore precisa conferma del ruolo fondamentale riconosciuto alle città e alle relative *élites* locali, riflesso nell'immagine dell'impero-città o dell'impero di città nell'efficace e suggestiva rappresentazione di Elio Aristide che, non dissimile da quella di Augusto/Cassio Dione<sup>64</sup>, riconosceva alla civiltà politico-istituzionale e giuridica imperiale un'insuperata superiorità sui monarchi orientali ed ellenistici «re di deserti e fortezze», una superiorità che agli occhi del mondo intero rendeva invece i Romani «signori di città»<sup>65</sup>.

Orazio Licandro  
Università di Catania  
orazio.licandro@unict.it

<sup>63</sup> G. Bransbourg, *Fiscalité et finances municipales au IV<sup>e</sup> siècle*, in *AntTard* 16, 2008, 255-296; G.D. Merola, *Autonomia locale – governo imperiale. Fiscalità e amministrazione nelle province asiatiche*, Bari 2001, 101-105; Id., *Roma: un impero di città*, in *Diritto@Storia* 14, 2017 (on line). Non vi è, infatti, ragione di contrapporre irriducibilmente le due diverse visioni per esempio sui *curatores rei publicae*: una di F. De Martino, *Storia della costituzione romana*, IV.2, Napoli 1975<sup>2</sup>, 694-695, che vi scorge uno degli strumenti di «quella tendenza di centralizzazione burocratica, che fu caratteristica dell'impero», e l'altra propugnata da F. Jacques, *Le privilège de liberté. Politique impériale et autonomie municipale dans les cités de l'Occident romain (161-244)*, Roma 1984, *passim*, che vuole la persistenza di un'ampia autonomia nell'età successiva di Marco Aurelio.

<sup>64</sup> D.C. 52.194-6.

<sup>65</sup> Ael. Arist. Eijs 'Pōmev 93: καὶ δὴ καὶ φαίη τις ἂν ἐκείνους μὲν οἷον ἐρημίας καὶ φρουρίων βασιλεῖς γεγονέναι, ὑμᾶς δὲ πόλεων ἄρχοντας μόνους. Vedi le riflessioni sul paradigma romano della città di Cardilli, Porcelli, *Introduzione al diritto cinese* cit. 353-363.