

SALVATORE PULIATTI

INNOVARE CUM IUSTA CAUSA

Continuità e innovazione
nelle riforme amministrative e giurisdizionali
di Giustiniano



G. Giappichelli Editore

CAPITOLO PRIMO

IL RIFORMISMO GIUSTINIANEO

SOMMARIO: 1. Tendenze «classiciste» e funzionalità degli istituti nel diritto pubblico giustiniano. – 2. Il ripristino dell'autorità delle cariche e la politica salariale di Giustiniano. – 3. L'abolizione del *suffragium* e i metodi di selezione del personale. – 4. Il giuramento. – 5. I doveri dei funzionari (Novv. 8 e 17). – 6. La responsabilità. – 7. I rapporti tra poteri civili e poteri militari. – 8. Gerarchia ecclesiastica e gerarchia statale. – 9. Le riforme dell'amministrazione dal VI al IX secolo. – 10. Il *iusiurandum fidelitatis*. – 11. Doveri e responsabilità dei funzionari nella prima età bizantina.

1. Tendenze «classiciste» e funzionalità degli istituti nel diritto pubblico giustiniano.

Nella fase iniziale del suo regno, durante il periodo ultradecennale che va dal 528 al 539, ma, come lascia presumere l'esperienza di governo maturata anteriormente al 528¹, dopo avere acquisito conoscenza e avere approfondito le problematiche dello Stato durante la coreggenza con lo zio Giustino I, Giustiniano, sotto la spinta dei suoi principali collaboratori: il *quaestor sacri palatii* Triboniano per la parte giuridica² e il *praefectus praetorio per Orientem* Giovanni di Cap-

¹In materia di periodizzazione la dottrina ha generalmente delimitato con gli anni 535-536 la cronologia delle riforme amministrative promosse da Giustiniano. Ma corre obbligo di ricordare che modifiche costituzionali furono da Giustiniano apportate alle strutture statali progressivamente sino al 539, anno in cui fu realizzata la riforma dell'Egitto, e al 554, anno in cui fu estesa all'Italia la legislazione bizantina. Cenni in proposito anche in E. FRANCIOSI, *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su Nov. 13 e Nov. 80*, Milano 1998, 8-14, e, per la coreggenza con Giustino I, G. BASSANELLI SOMMARIVA, *La legislazione processuale di Giustino I (9 luglio 518-1 agosto 527)*, in SDHI 37 (1971) 118-216.

²Sulla figura di Triboniano in relazione alla legislazione novellare di Giustiniano cfr. S. PULIATTI, *"Eas quas postea promulgavimus constitutiones". Sui rapporti Novellae-Codex nella prospettiva giustiniana*, in *Novellae constitutiones. L'ultima legislazione di Giustiniano tra Oriente e Occidente da Triboniano a Savigny. Atti del Convegno internazionale, Teramo, 30-31 ottobre 2009*, a cura di L. Loschiavo, G. Mancini, Napoli 2011, 1-24. Più in generale, per un profilo complessivo della figura, resta essenziale lo studio di T. HONORÉ, *Tribonian*, London 1978.

padocia, il più qualificato sulla materia³, per la parte amministrativa, ha dato vita a un vasto programma di riforme che, oltre a investire i più diversi aspetti dell'assetto sociale ed economico dell'Impero, ha toccato in profondità il campo del diritto, dal privato al pubblico. Specialmente in materia di diritto pubblico si è reso promotore di una vasta operazione di ingegneria costituzionale con l'apportare una serie tutt'altro che indifferente di modifiche alle istituzioni dello Stato sia centrali che periferiche⁴. Scopo ne era o il rinnovamento totale ovvero la semplice rivitalizzazione delle istituzioni mediante l'eliminazione delle inefficienze e delle disfunzioni che le strutture dell'apparato amministrativo, a parere dell'imperatore, presentavano. Modello era costituito, come per il resto dei provvedimenti legislativi, dal sistema «classico», che Giustiniano intendeva restituire al tempo suo.

Nell'ideologia giustiniana il concetto di «classico», nonostante il non trascurabile approfondimento del tema da parte della dottrina, è così polivalente da non disdegnare qualche ulteriore precisazione per una sua più appropriata intelligenza.

Del cosiddetto «classicismo» giustiniano la dottrina ha avanzato interpretazioni diverse e discordanti: di corrente culturale caratteristica del periodo che inizia dalla seconda metà del secolo III e si sviluppa soprattutto nelle scuole⁵, di rivitalizzazione del diritto classico come ordinamento giuridico e sistema normativo in sostituzione del cosiddetto «diritto volgare»⁶, di conservazione del pensiero giurisprudenziale romano antico⁷, di categoria stilistica adattabile a ogni

³ Giovanni di Cappadocia, nel periodo 528-534, non era ancora riuscito a esprimere i segni tipici della sua personalità, in quanto la legislazione giustiniana di quel tempo a lui diretta non dimostra prevalenze specifiche. Le tematiche di quei provvedimenti riguardano infatti i vari campi del diritto: matrimoniale, ereditario, obbligazionario, penale, processuale. Né si è precisata la fisionomia di amministratore di forte tempera e di finanziere esperto dei problemi economici dello Stato, in lui successivamente divenuta tipica. Un profilo generale del prefetto e della sua azione amministrativa in L. DE GIOVANNI, *Istituzioni Scienza giuridica Codici nel mondo tardoantico. Alle radici di una nuova storia*, Roma 2007, 394-399.

⁴ Sulle diverse ipotesi avanzate circa il ruolo assolto dai due 'ministri' nel promuovere e indirizzare il vasto piano di riordino amministrativo avviato dall'imperatore illirico cfr. da ultimo A. SCHIAVON, *La legislazione pubblicistica di Giustiniano tra il 534 e il 535. Note minime sull'attività della cancelleria imperiale*, in *Roma e America. Diritto romano comune* 40 (2019) 443-461, part. 446 e nt. 8, che sottolinea come sia discussa tra gli studiosi "l'effettiva incidenza di Giovanni di Cappadocia e Triboniano nell'elaborazione delle riforme – specialmente 'costituzionali' e amministrative – di Giustiniano, ma rileva come "la loro definitiva uscita di scena nel 542" abbia contribuito in maniera determinante "al cambio di prospettiva (e di qualità) nella legislazione pubblicistica giustiniana".

⁵ F. SCHULZ, *History of Roman Legal Science*, trad. it., Firenze 1968, 499-512.

⁶ E. LEVY, *West Roman Vulgar Law*, Philadelphia 1951; ID., *Weströmisches Vulgarrecht*, Weimar 1956.

⁷ L. WENGER, *Die Quellen des römischen Rechts*, Wien 1953, 572-573 e nt. 32.

contenuto⁸, di restaurazione del passato⁹, infine di percezione dell'importanza del valore dell'esperienza giuridica¹⁰. E tuttavia esse non rispondono se non parzialmente all'idea che di «classico» nutrivano Giustiniano¹¹.

Parallelamente anche il concetto di «passato», quale si configura nel pensiero e nella legislazione di Giustiniano, per le coincidenze che presenta con quello di «classico» è stato oggetto di indagine sin dalla metà del Novecento. Tra gli autori che se ne sono interessati il Donatuti, per esempio, ha bensì evidenziato l'atteggiamento rispettoso di Giustiniano nei riguardi degli istituti trascorsi¹²; ma ha anche posto l'accento sulla loro bivalenza in quanto materia controvertibile. E in tempi relativamente recenti si è investigato il significato di «passato» nella prospettiva giustiniana rilevandone il valore strumentale rispetto a un presente di cui non si manca di sottolineare la superiorità¹³.

Ebbene l'*antiquitatis reverentia*, come il legislatore stesso definisce il proprio assunto ideologico, e il principio del ritorno all'«antico» quale positività – l'«antico» in quanto manchevolezza dell'ordine giuridico e sopravvivenza del desueto è, invece, per Giustiniano oggetto di critica e quindi materia suscettibile di riforma – si identificano per Giustiniano con il concetto stesso di «classico»¹⁴, e questo nel diritto giustiniano altro non significa che lo stadio della perfezione sostanziale e formale, raggiungibile ma insormontabile, della ineccepibile funzionalità e della esemplarità degli istituti del passato: il *pulchre et primitus concinnatum et unitum atque in proprium robur compositum*¹⁵.

Col tempo il concetto di «classicismo» nell'opera legislativa giustiniana si è esteso dal campo del diritto privato a quello del diritto pubblico, specialmente

⁸ K.H. SCHINDLER, *Justinians Haltung zur Klassik. Versuch einer Darstellung an Hand seiner Kontroversen entscheidenden Konstitutionen*, Köln-Graz 1966, part. 12-50.

⁹ P. PRINGSHEIM, *Die archaische Tendenz Justinians*, in *Studi in onore di P. Bonfante*, I, Milano 1929, 551-87, poi nel vol. *Gesammelte Abhandlungen*, II, Heidelberg 1961, 9-40.

¹⁰ G.G. ARCHI, *Il classicismo di Giustiniano*, in RHD s. 4, 46 (1968) 570-601, poi nel vol. *Giustiniano legislatore*, Bologna 1970, 151-79, part. 179.

¹¹ Quadro complessivo dei diversi orientamenti seguiti dagli studiosi in F. BONO, *Giustiniano fra legislazione e giurisprudenza. Citazioni giurisprudenziali e motivazione imperiale*, Padova 2014, 8-9.

¹² G. DONATUTI, *Antiquitatis reverentia*, in *Studi parmensi* 3 (1953) 207-238 (= ID., *Studi di diritto romano*, II, Milano 1977, 829-848).

¹³ M. CAMPOLUNGI, *Il passato nelle costituzioni programmatiche di Giustiniano*, in AARC 10 (1995) 697-706.

¹⁴ Per tutti questi aspetti cfr. anche S. PULIATTI, *Arcaismi come valori nella legislazione pubblicistica di giustiniano*, in IURA 61 (2013) 180-197. Si sofferma sul tema della *reverentia antiquitatis* anche L. DE GIOVANNI, *Istituzioni Scienza giuridica Codici nel mondo tardoantico. Alle radici di una nuova storia* cit., 471-477, che valuta criticamente l'atteggiamento di Giustiniano verso il passato, rilevando come il ricorso all'antico serva all'imperatore, specie in campo pubblicistico, «a motivare le necessità del presente».

¹⁵ Nov. 28 praef.

amministrativo, tanto che in dottrina si è ipotizzata l'esistenza di un vero e proprio «classicismo pubblicistico»¹⁶, in quanto il programma riformistico promosso da Giustiniano con la collaborazione di Triboniano e di Giovanni di Cappadocia, ispirandosi al concetto della perfezione formale e sostanziale di tutti gli istituti e della loro equilibrata funzionalità, mira alla restituzione in generale dello spirito e, in particolare, dell'assetto costituzionale proprio dell'«antichità»¹⁷. Sono ben noti, data la costanza delle sue asserzioni in merito, il riferimento di Giustiniano al *concinnum et compositum* (l'armonia) come essenza del «classico» e il suo programma amministrativo di ripristino degli istituti trascorsi come l'*optimum* della forma costituzionale e del governo dello Stato. Perciò nel momento in cui l'identità fra la nuova *politeia* e la *vetus Roma* diviene realtà e consapevole dottrina politica le regole ideologiche maggiormente insistite nei provvedimenti di riforma dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato sono quella della *imitatio veterum*¹⁸, conseguente al concetto della perfezione del mondo romano e dell'esemplarità delle sue istituzioni, e quella della conservazione del *pulchre et primitus concinnatum et unitum atque in proprium robur compositum*¹⁹, come base ottimale di governo e di sana amministrazione della cosa pubblica. La *antiquitatis reverentia* e il riconoscimento del valore paradigmatico dell'opera dei *maiores*, reperibili con indice frequenziale abbastanza elevato nelle leggi di riforma dell'amministrazione, non hanno solo il significato di aggancio storico-culturale né il valore del *topos* della *laudatio temporis acti*; ritengono bensì porta-

¹⁶ S. PULIATTI, *Ricerche sulla legislazione «regionale» di Giustiniano. Lo statuto civile e l'ordinamento militare della prefettura africana*, Milano 1980, 7-16; R. BONINI, *L'ultima legislazione pubblicistica di Giustiniano (543-565)*, nel vol. *Il mondo del diritto nell'epoca giustiniana. Caratteri e problematiche*, a cura di G.G. Archi, Ravenna 1985, 139-71 (= *Studi sull'età giustiniana*, Rimini 1987, 57-92; ID., *Giustiniano e il problema italico*, nel vol. *Studi sull'età giustiniana cit.*, 93-110); P. GARBARINO, *Contributo allo studio del Senato in età giustiniana*, Napoli 1992, 29, nt. 31.

¹⁷ Sui progetti di riordino dell'apparato dell'amministrazione periferica e sulle motivazioni che lo hanno ispirato si sofferma anche A. MARCONE, *La riforma giustiniana dell'amministrazione periferica: la Novella 8*, in *Papyrologica fiorentina*, 38, *Poteri centrali e poteri periferici nella tarda antichità. Confronti conflitti*, Atti della giornata di Studio, Messina 5 settembre 2006, Firenze 2007, 131-139.

¹⁸ Nov. 24.1 *De praetore Pisidiae*, Imp. Iustinianus Aug. Iohanni gloriosissimo praefecto sacro Orientis praetorio iterum, exconsuli et patricio: ὥστε εἰ καὶ τῶν ἐνδοξοτάτων τις ὑπατικῶν ἐπὶ τὴν ἀρχὴν ἔλθοι, καὶ τοῦτο μίμημα τῶν ἔμπροσθεν εἶναι (trad. Schoell-Kroll: *Quare etiamsi quis ex gloriosissimis consularibus ad eum magistratum perveniat, hoc quoque fiet per imitationem veterum*) (a. 535).

¹⁹ Nov. 28 praef., *De moderatore Helenoponti*, Imp. Iustinianus Aug. Iohanni pp.: Τὸ καλῶς τε καὶ ἄνωθεν ἄρμοσθῆν τε καὶ ἠνωμένον καὶ εἰς τὴν οἰκείαν ἰσχὴν συντεθῆν χωρὶς εὐλόγου τινὸς αἰτίας καινίζειν ἢ διαιρεῖν οὐκ ἂν εἴη διοικήσεως ἔρρωμένης (*Quod pulchre et primitus concinnatum et unitum atque in proprium robur compositum est, id sine iusta aliqua causa innovare vel dividere non est sane administrationis: neque enim in nominum multitudine, sed in vero rerum effectu robur ponendum est*) (a. 535).

ta di principio ideologico che postula l'interdipendenza tra azione politica e recupero del potenziale organizzativo e dell'efficienza degli istituti *primitus concinnati*²⁰. Giustiniano afferma ripetutamente che il predominio sviluppato da Roma sul mondo contemporaneo e l'espansione della sua potenza sulla *οικουμένη*, l'orbe conosciuto, erano dipesi dalla perfezione e dall'efficienza delle sue istituzioni. E tale «costante» di pensiero esibisce nelle Novelle in alcuni inserti storici del 535-536 e in altri *excursus* di qualche anno più tardi²¹. Perciò l'imperatore sostiene il disegno di adeguare l'apparato della propria *politeia* con il modello romano e di riprodurre come organismi concretamente operativi le antiche istituzioni. Il legislatore, in sostanza, considera la ricostituzione dell'*orbis Romanus* inseparabile dalla restaurazione dell'*ordo Romanus* e ascrive a proprio merito l'aver reintrodotta l'*antiquitas* nell'ordinamento dello Stato²². Si tratta di un corso di riformi-

²⁰ *Ibid.*

²¹ Al riguardo significativa attestazione, pari a quella di Nov. 24 <Προοίμιον>: Καὶ τοὺς πάλαι Ῥωμαίους πεπιστεύκαμεν οὐκ ἂν ποτε δυνήθῃαι τοσαύτην πολιτείαν ἐκ μικρῶν καὶ ἐλαχίστων ἀρχῶν συστήσασθαι καὶ πᾶσαν ἐξ αὐτῆς τὴν οἰκουμένην, ὡς εἰπεῖν, προσλαβεῖν τε καὶ καταστήσασθαι, εἰ μὴ μείζουσιν ἄρχουσιν ἐν ταῖς ἐπαρχίαις πεμπομένοις σεμνότεροί τε ἐντεῦθεν ἐφάνησαν καὶ παρέσχον αὐτοῖς ἐξουσίαν ὄπλων τε καὶ νόμων, καὶ πρὸς ἐκάτερον εἶχον αὐτοὺς ἐπιτηδεῖους. Praef.: (*Veteres Romanos persuasum habemus tantam rempublicam ex parvis et tenuissimis initiis constituere atque ex ea totum terrarum orbem acquirere et ordinare non facile potuisse, nisi maioribus magistratibus in provincias missis illustriores inde apparuissent iisque potestatem et armorum et legum concessissent*), si trova in Novv. 24.1, 25.2 e Nov. 26.2, relativa al *praetor Traciae*, ove l'imperatore ripone nel prestigio della carica il successo da questa riscosso presso le più diverse popolazioni dell'Impero: (*De praetore Thraciae*, Imp. Iustinianus Aug. Iohanni gloriosissimo praefecto sacro Orientis praetorio iterum, exconsuli et patricio: καὶ ἦν τοῖς πραιτωρσιν ἐνευδοκμεῖν ἐπὶ πολλῶν τῆς ἡμετέρας ἐθνῶν, καὶ μάλιστα τῶν ἐσπερίων, ἀφ' ὧν Ῥωμαῖοι προελθόντες τὴν τε ἄρκτον ὡς εἰπεῖν ὅλην μεσημβρίας τε καὶ τῆς ἑώας τὰ πλεῖστα κατεκτήσαντο (... *contigitque praetoribus ut apud multas reipublicae nostrae gentes laude florent, in primis occidentales, unde Romani profecti et septemtrionem paene totum et meridiei et orientis partem maximam acquisiverunt*) (a. 535); né manca l'elogio per l'alta dignità e il ruolo insostituibile assolto dal *senatus* nella amministrazione dello Stato con il suo *consilium* e la sua *auctoritas*: Nov. 62 praef. *De senatoribus*, Imp. Iustinianus Aug. Iohanni pp.: *Antiquissimis temporibus Romani senatus auctoritas tanto vigore potestatis effulsit, ut eius gubernatione domi forisque habita iugo Romano omnis mundus subiceretur, non solum ad ortus solis et occasus, sed etiam in utrumque latus orbis terrae Romana ditione propagata: communi etenim senatus consilio omnia agebantur* (a. 537).

²² Nov. 24.1: Ταῦτα ἐννοοῦντες ἡμεῖς, καὶ τὴν παλαιότητα πάλιν μετὰ μείζονος ἄνθους εἰς τὴν πολιτείαν ἐπαναγαγόντες καὶ τὸ Ῥωμαίων σεμνύναντες ὄνομα (... *nos ... qui antiquitatem rursus maiore cum decore in rempublicam reduximus et Romanorum nomen ornavimus*). Alla luce di questi orientamenti sottolinea A. SCHIAVON, *La legislazione pubblicistica di Giustiniano tra il 534 e il 535. Note minime sull'attività della cancelleria imperiale*, in *Roma e America. Diritto romano comune* cit., 446, come nella legislazione pubblicistica di Giustiniano sia avvertibile «una tensione tra restaurazione dell'*ordo Romanus* ed esigenze di sostegno delle strutture pubbliche esistenti» e ciò in considerazione di quanto osservato anche da G.G. ARCHI, *Il potere normativo imperiale nella Costantinopoli di Giustiniano. Tradizione e innovazione*, in *Subseciva Groningana. Novella Constitutio. Studies in honor of Nicholas Van der Wal*, a

simo moderato che, partendo dalle istituzioni collaudate dalla storia e dall'esperienza e conservandone i valori positivi, tende ad adeguarle alla dinamica degli eventi per riportare la situazione storica dalla sua attuale condizione di degrado auspicabilmente a quella ottimale. L'identificazione della regola del buongoverno con la norma operativa dell'*innovare cum iusta causa*²³ è una scelta politica che fa attestare la posizione di Giustiniano non già in immobilismo, ma semmai in un conservatorismo illuminato o, per meglio dire, in un riformismo, anziché radicalmente innovativo, preventivo degli aspetti devianti della vita politica e sociale ovvero correttivo di quanto non rispondente alle nuove realtà. L'ideologia di Giustiniano respinge l'eversione della tradizione e, condannando apertamente come male il *nimium novitatis studium*²⁴, non si distacca dalle linee di tendenza della dottrina dello Stato proprie della cultura bizantina. Lo Stato bizantino, si sa, nel corso dei tempi ha mantenuto l'orientamento a conservare le proprie istituzioni possibilmente senza apportarvi modifiche. Il progressivo adeguamento alle emergenze e alle realtà nuove ha costantemente avuto come presupposto la fedeltà alla tradizione, oltretutto per fattori di spiritualità, perché l'immutabilità dello Stato e dei suoi ordinamenti, al pari dell'idea della perennità della legge, trova fondamento nell'immobilità ieratica dello spirito e della «Weltanschauung» dei Bizantini²⁵. La necessità di ricollegamento con istituti preesistenti è essenziale per Giustiniano specie quando si tratti di motivare decisioni innovatrici, come nel caso della legge di riforma dell'amministrazione dell'Egitto, dove non solo ritornano espressioni quali *neque novata re ed ex consuetudine dudum valente*²⁶, ma anche il rigore del-

cura di J.H.A. Lokin e B. Stolte, IV, Groningen 1990, 9-25, part. 23, il quale rilevava come si possa "avvertire nei testi giustinianeî [a differenza che nella legislazione pubblicistica del *Codex Theodosianus*] la presenza di una volontà, che nel legiferare sulle contingenze politico-sociali, intende essere lei guida attiva secondo le sue particolari vedute. Non intende, cioè, essere trascinata dalle circostanze".

²³ Nov. 28 praef.

²⁴ Nov. 29.1 *De praetore Paphlagoniae*, Imp. Iustinianus Aug. Iohanni praefecto praetorio: εἰ γὰρ καὶ τινες αὐτῶν ἐκ Βιθυνίας ἐλήφθησαν πρότερον ... ἀλλ' ὅμως ἐπειδὴ περ ἅπαξ μετέστησαν, αὐθις ἐπαναγαγεῖν αὐτὰς εἰς Βιθυνοὺς καὶ συνταράττειν τὸ σχῆμα πολλῆς φήθημεν εἶναι τῆς φιλοπραγμοσύνης ... *quamquam enim nonnullae earum [civitatum] ex Bithynia prius ascitae sunt [...], tamen quoniam semel translatae sunt, eas rursus ad Bithynos reducere et turbare statum nimii esse putavimus novitatis studii* (a. 535).

²⁵ Cfr. H. AHRWEILER, *L'idéologie politique de l'empire byzantin*, Paris 1975, 129-47, e più in generale sulla concezione politica e sociale bizantina A. PERTUSI, *Il pensiero politico bizantino*, Bologna 1990, 5-60; J. IRMSCHER, *Il pensiero politico a Bisanzio*, in G. CAMBIANO, L. CANFORA, D. LANZA, *Lo spazio letterario della Grecia antica*, II, *La ricezione e l'attualizzazione del testo*, Roma 1995, 529-561, con riguardo anche alle forme assunte da tale riflessione; G. ZECCHINI, *Il pensiero politico romano*, Roma 1997, 149-165. Inoltre per l'ideologia giustiniana cfr. R. HAASE, *Untersuchungen zur Verwaltung des spätromischen Reiches unter Kaiser Justinian I. (527 bis 565)*, Wiesbaden 1994, 6-8.

²⁶ Ed. 13.16. Ampia disamina della disposizione, specie per quel che riguarda i profili fiscali, in A.M. DEMICHELI, *L'editto XIII di Giustiniano. In tema di amministrazione e fiscalità*

le disposizioni trova per l'imperatore giustificazione perché vi si prescrive pratica già sperimentata e non si introducono novità (*nec quidquam novamus requirentes quod hactenus non extiterit*)²⁷.

Certamente contrasta con i connotati ideologici della figura così delineata il profilo eversivo che Procopio traccia di Giustiniano²⁸. Secondo lo storico bizantino, l'imperatore, appena assunto al potere, è riuscito a sconvolgere ogni cosa, introducendo nello Stato ciò che prima era vietato dalla legge, sopprimendo le istituzioni vigenti, abolendo le magistrature esistenti per crearne di nuove, modificando le leggi o sostituendole con altre, apportando trasformazioni anche nel campo militare, ma solo per desiderio di novità e per vanagloria. Senonché il giudizio svalutativo di Procopio non può che dipendere da conservatorismo avverso a ogni spirito di rinnovamento, cui sono da aggiungere motivazioni sia di natura religiosa (l'arianesimo professato dallo storico), sia di natura politica (lo schieramento dello stesso sulle posizioni delle classi senatoria e plutocratica dissenzienti dal potere)²⁹.

dell'Egitto bizantino, Torino 2000, part. 110-115, ove la studiosa sottolinea come la riforma assunta nel contesto complessivo del programma giustiniano di riordino dell'assetto amministrativo dell'Impero "un suo autonomo rilievo in considerazione della portata particolarmente ampia che la connota" e degli aspetti specifici e in varia misura innovativi introdotti.

²⁷ Ed. 13 praef.-24 *De urbe Alexandrinorum et Aegyptiacis provinciis*, Imp. Iustinianus Aug. Iohanni gloriosissimo praefecto sacro Orientis praetorio: *Considerantes igitur superioribus temporibus, licet ceterae publicorum exactiones quodammodo ordinatae esse viderentur, tamen in Aegyptiaca dioecesi rem ita fuisse confusam, ut ne notum quidem esset hic quid in provincia ageretur, mirati sumus eius rei inordinatum hactenus statum; sed deus etiam hoc temporibus nostris tuoque ministerio reservari concessit...* 24. *Nec quicquam novamus requirentes quod hactenus non extiterit.*

²⁸ *Anekdot.*, 11.1-2, ma anche 6.21, 8.4 e 26, 18.15.

²⁹ Sulla *vexata quaestio* dell'interpretazione e dell'attendibilità di Procopio, oltre la letteratura in S. PULIATTI, *Ricerche sulla legislazione «regionale» di Giustiniano. Lo statuto civile e l'ordinamento militare della prefettura africana* cit., 13 nt. 19, cfr. anche H-J. WIELING, *Prokop und Justinian*, in *Liber amicorum C. Krampe zum 70 Geburtstag*, a cura di M. Armgardt, F. Klinck, I. Reichard, Berlin 2013, 353-373, e in particolare con riguardo alle vicende della guerra vandolica C. LILLINGTON MARTIN, *Procopius, πάρεδρος/quaestor, Codex Justinianus, I.27 and Belisarius' Strategy in the Mediterranean*, in *Procopius of Caesarea: Literary and Historical Interpretation*, a cura di C. Lillington Martin e E. Turquois, London-New York 2018, 157-165. In particolare sottolinea la finalità scopertamente diffamatoria dello scritto procopiano e la necessità di un "esame attento e cauto" delle notizie da esso fornite F. GORIA, *Aspetti della giustizia penale nell'età giustiniana alla luce degli ANEKDOTA di Procopio*, in *AARC 11* (1996) 565-591 (ora in *Diritto romano d'Oriente. Scritti scelti di F. Gorla*, a cura di P. Garbarino, A. Trisciunglio, E. Sciandrello, Alessandria 2016, 313-339), il quale peraltro conclude, in relazione al tema trattato, per il carattere "in generale bene informato e attendibile" della fonte. Evidenza come "malgrado la chiara tendenza di Procopio all'iperbole e ai toni esagerati, la sua opera, se vagliata con prudenza, è di molto aiuto agli studiosi e in specie ... agli storici del diritto, perché consente loro «di accostarsi all'epoca giustiniana con più vigile senso critico e con maggiore attenzione alla fronda e al dissenso»" L. DE GIOVANNI, *Istituzioni Scienza giuridica Codici nel mondo tardoantico. Alle radici di una nuova storia* cit., 387-388.

Inoltre, sempre a livello ideologico, sono da considerare come vettori di coordinamento delle leggi di riforma dell'amministrazione periferica tanto il principio dell'*acquirere et ordinare*, quanto quello dell'interazione espressa col binomio *leges et arma* perché Giustiniano, ispirandosi anche in questo al modello della romanità e del «classicismo», considera come momenti unitari la conquista e l'ordinamento costituzionale mediante la razionalizzazione estensiva della *taxis*, il potere e il diritto³⁰.

A livello tecnico, dove sono maggiormente avvertibili gli interventi di Giovanni di Cappadocia, il connettivo delle leggi di riforma dell'amministrazione periferica consiste in un realismo che rapporta la validità degli istituti al loro grado di funzionalità e ne giustifica esistenza e forme più dall'efficacia e dai risultati che dalle definizioni teoriche o dai sostrati dottrinari, perché il fine dell'azione di governo è da riporre nel concreto e non nella varietà delle predicazioni: *neque enim in nominum multitudine, sed in vero rerum effectu robur ponendum est*³¹.

Alla luce di questi concetti si giustifica l'atteggiamento del legislatore, che individua nella riaffermazione del «modello romano» lo strumento più idoneo alla restituzione della *potestas* alle magistrature, dal momento che la crescita e l'espansione della potenza romana erano strettamente congiunte alla natura, alle prerogative, all'efficienza delle sue istituzioni, specie periferiche. Tale è il significato che nell'ideologia e nella prassi politica giustiniane assume la ri-

³⁰ In particolare, istituendo con Nov. 25 del 535 il pretore di Licaonia, l'imperatore non può fare a meno di rilevare: Nov. 25.2 *De praetore Lycaoniae*, Imp. Iustinianus Aug. Iohanni gloriosissimo praefecto sacro Orientis praetorio iterum, exconsuli et patricio: τίς γάρ οὐκ ἂν τὴν ἀρχὴν ταύτην αἰδεσθεῖη τε ἅμα καὶ φρίζειεν, ὁρῶν αὐτὴν ὑπὸ διπλοῦ σχήματος φρουρουμένην καὶ ῥαδίως μὲν τὰ ἐκ τοῦ νόμου διατάττουσαν, ῥᾶστα δὲ, εἴ τι παραβαθεῖ τοῦ νόμου, τοῦτο τοῖς ὄπλοις ἐπανορθοῦσαν; *Quis enim hunc magistratum non simul revereatur et formidet, quem videat duplici specie munitum esse ac facile quidem ea quae legitima sunt ordinare, facillime vero, sicubi lex violetur, id armis vindicare?* (a. 535). Si profila qui un momento essenziale nell'ambito dell'ideologia imperiale della *taxis*. Secondo Giustiniano, infatti, in conformità a quanto sperimentato nella tradizione romana, i poteri civili e quelli militari, ove non si appoggino reciprocamente, sono deboli ovvero trascendono; mentre si temperano, se uniti in collaborazione: l'efficacia della legge trova sostegno nella forza delle armi e, viceversa, la violenza o sregolatezza delle armi ottiene misura dal freno della legge (Nov. 26.1: καὶ καὶ ἅπασιν ἐστὶ φανερόν ὡς τὸ μὲν στρατιωτικόν, εἰ μόνον εἴη καὶ καθ' αὐτό, θρασύτερον ἔσται τοῦ πρέποντος, τὸ δὲ γε πολιτικόν, εἰ μὴ τῷ στρατιωτικῷ συναναμίγνυται, καταδέεστερον ἔσται τοῦ μετρίου, τὸ δὲ ἐκατέρωθεν εἰς ταῦτο συνελθὼν τοῦτο τελεώτατόν τε καὶ αὐταρκές ἐστί καὶ πρὸς πόλεμόν τε ὁμοῦ καὶ εἰρήνην ἐξαρκοῦν (*Inter omnes constat rem militarem, si per se sola sit, audaciorem esse quam decet, rem autem civilem, nisi cum militari simul misceatur, infirmiore esse quam par est, utramque vero in idem coniunctam et perfectissimam et idoneam esse et ad bellum simul atque pacem sufficientem*). Su queste tematiche cfr. R. DANNENBERG, *Arma et leges: Über die justinianische Gesetzgebung im Rahmen ihrer eigenen Zeit*, in *Acta classica* 15 (1972) 113-137; R. BONINI, *Ricerche sulla legislazione giustiniana dell'anno 535*, Bologna 1980, 54-55. Sul profondo valore ideologico del *topos arma-leges* si sofferma anche L. DE GIOVANNI, *Istituzioni Scienza giuridica Codici nel mondo tardoantico. Alle radici di una nuova storia* cit., 420, 443 e 457.

³¹ Nov. 28 praef.

qualificazione delle *dignitates*, il rinnovamento cioè, più che il ripristino, di cariche amministrative appartenenti al passato, e col passare del tempo divenute desuete (*consul, praetor, moderator, comes*)³²; la definizione dei rapporti giuridici tra i poteri civili e militari dello Stato; la riesumazione di strumenti legislativi dismessi³³. Del resto anche il concetto di *taxis*, che occupa parte sicuramente non secondaria nel pensiero e nell'azione di Giustiniano, tanto da essere enfatizzato talora come *optimum* di buon governo³⁴, in pratica si concretava nel ristabilimento dello *status quo* proprio dei *veteres Romani*.

Chiaro il concetto, non altrettanto lo è il suo rapporto con la cronologia, non essendo facilmente identificabile il periodo storico in cui, secondo Giustiniano, si realizza il «classico».

In proposito sembra poco probabile che il legislatore si riferisca all'inizio del Principato, se non per altro perché le fonti e gli assetti di quel periodo non gli ap-

³² Attestazioni congiunte di «classicismo» e di *imitatio veterum* in Novv. 24.1, 25.2, 26.1.1, 30.5, Edd. 4.1, 13.16. In particolare nell'ottica del ripristino del prestigio delle cariche non manca l'accento alla esemplarità della condotta dei *maiores* con il conferimento delle magistrature ad aspiranti di rango elevato, come in Nov. 26.4.2: Εἰ δὲ ὑπατικοῖς τε καὶ πραιτωριανοῖς ἀνδράσιν οἱ πάλαι Ῥωμαῖοι τὰς ἀρχὰς ἐπέτρεπον, οὐκ ἀπὸ τρόπου καὶ ἡμεῖς πράξομεν (*Quodsi consularibus et praetoriis viris veteres Romani magistratus committebant, ne nos quidem temere agemus, cum talibus eos tradamus*). Da altri testi si desume che la restituzione riguarda anche i nomi delle cariche, oltre che la funzione: Novv. 24.1, 25 praef., 26.1.1, 102 praef. E al processo di riesumazione non si sottraggono neppure i nomi geografici, come in Nov. 28.1 si evidenzia espressamente: Ἐλενόποντος γὰρ ἅπας καλεῖσθω, τοῦτο δὴ τὸ τεθὲν αὐτῷ παρὰ Κωνσταντίνου τοῦ τῆς εὐσεβοῦς λήξεως ὄνομα προφάσει τῆς σεμνοτάτης αὐτοῦ μητρὸς, Ἐλένης φαιμὲν τῆς εὐσεβοῦς τὴν λήξιν (*Helenopontus enim totus vocetur, quod quidem nomen a Constantino piae memoriae ei inditum est nobilissimae eius matris causa, Helenam dicimus piae memoriae*). Sul ripristino delle cariche cfr. anche A. MARCONE, *La riforma giustiniana dell'amministrazione periferica: la Novella 8*, in *Papyrologica fiorentina*, 38, *Poteri centrali e poteri periferici nella tarda antichità. Confronti conflitti, Atti della giornata di Studio, Messina 5 settembre 2006* cit., 131-139 e A. SCHIAVON, *La legislazione pubblicistica di Giustiniano tra il 534 e il 535. Note minime sull'attività della cancelleria imperiale*, in *Roma e America. Diritto romano comune* cit., 451, che in relazione ai provvedimenti giustiniani di riordino del territorio africano ricorda come in dottrina si sia sottolineata la corrispondenza di quei provvedimenti all'ideologia giustiniana di restaurazione, testimoniata in particolare dal «riferimento a *consulares* e *praesides* e dal ritorno alla suddivisione classica dell'Africa in sette province».

³³ Sulla esistenza già in periodo classico di un *corpus mandatorum* attribuibile alla cancelleria imperiale le opinioni degli studiosi sono discordi, sostenendo alcuni l'attendibilità dell'affermazione di Giustiniano e la riconducibilità a quell'età di un *corpus* di *mandata* (in tal senso V. MAROTTA, *Mandata principum*, Torino 1991, 4-10), ritenendo altri l'ammissibilità di una semplice prassi non uniforme da parte dei governatori di conservare e trasmettere i *mandata* (così A. DELL'ORO, *'Mandata' e 'litterae'*. *Contributo allo studio degli atti giuridici del 'princeps'*, Bologna 1960, 73-76), dovendo ricondursi al IV secolo l'effettiva apparizione dei *libri mandatorum* (cfr. G. REIS, *Prolog und Epilog in Gesetzen des Altertums*, München 1983, 207). Per gli aspetti formali dei *mandata* nel tardo impero W. KAISER, *Authentizität und Geltung spätantiker Kaiser Gesetze*, München 2007, 363 e nt. 85.

³⁴ Novv. 31 praef., 82 praef.; Ed. 13 praef.

paiono sotto il profilo della perfezione giuridica, dovendo, per fungere da modello, conoscere il filtro del lavoro incessante del pensiero dottrinale successivo³⁵ e della stabilizzazione degli assetti istituzionali: vale a dire sono elementi da conoscere, ma non da imitare. Più probabile appare il riferimento al periodo della media e tarda classicità³⁶, sia pure filtrata, sotto il profilo pubblicistico, dall'esperienza dell'età diocleziano-costantiniana, cui pure qualche fonte attribuisce il significato di conservazione della perfetta classicità. In una costituzione promulgata a Damasco nel 295, durante il conflitto con la Persia, Diocleziano, anche se con riferimento a un ambito particolare quale quello della preservazione del modello matrimoniale romano, afferma significativamente: *piis religiosisque mentibus nostris ea, quae Romanis legibus caste sancteque sunt constituta, venerabilia maxime videntur atque aeterna religione servanda*³⁷.

³⁵ Su questo tema, oltre i contributi ormai classici ricordati in precedenza a p. 3, si veda più di recente S. DI MARIA, *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del Codice*, Bologna 2010, 7-10 e 175-187, che esamina il tema della *reverentia antiquitatis* sottolineando la particolare attenzione rivolta proprio al pensiero giurisprudenziale classico dalle costituzioni giustiniane del *Codex*; F. BONO, *Giustiniano fra Legislazione e Giurisprudenza. Citazioni giurisprudenziali e motivazione imperiale* cit., 8-10, che, in relazione a una indagine a carattere prevalentemente privatistico circa la penetrazione del pensiero giurisprudenziale classico nella legislazione imperiale, non manca di osservare come anche se si intenda gettare uno sguardo sulla produzione normativa giuspubblicistica e in particolare sulle riforme istituzionali operate da Giustiniano all'*antiquitas* appare comunque centrale nel pensiero del legislatore, dal momento che "la volontà di legare il proprio regno alla *vetus Roma* è parte essenziale della politica dell'imperatore". Sulla stessa linea anche D. MANTOVANI, *Per una ricerca sulle strutture nascoste della legislazione tardoantica*, in *Le strutture nascoste della legislazione tardoantica, Atti del Convegno REDHIS, Pavia 17-18 marzo 2016*, a cura di D. Mantovani, Bari 2019, 9-46, part. 13, che a sua volta rileva, con particolare riguardo ai rapporti con la giurisprudenza classica e con la retorica, come questi "rappresentino un legame che le costituzioni imperiali intrattenevano con la tradizione: un legame che non impediva affatto l'adattamento della legislazione ai nuovi bisogni e alle nuove ideologie e credenze, ma che segnava anche indubbie continuità con il diritto e con la cultura dei secoli precedenti".

³⁶ È all'età adrianeo-severiana (sec. II-III) che, specie con riferimento all'ambito privatistico, Giustiniano riconosce infatti il massimo sviluppo degli istituti e la massima espansione del diritto, nonché la fase della perfezione formale. Tant'è che le *authoritates* da lui invocate a sostegno delle sue tesi sono, come ricordato, tutte di età adrianea (Africano, Celso, Marcello) e severiana (Marciano, Paolo, Papiniano, Ulpiano). In proposito, per i richiami ai predecessori, E. FRANCIOSI, *Qui ante nos fuerunt legislatores. I richiami ai giurisperiti e ai predecessori nella legislazione novellare giustiniana*, in *Minima Epigraphica et Papyrologica IX* (2006) 377-398, e F. BONO, *Giustiniano fra Legislazione e Giurisprudenza. Citazioni giurisprudenziali e motivazione imperiale* cit., 21-28.

³⁷ Coll. 6.4.1. L'atteggiamento di Diocleziano, tendenzialmente rivolto a imporre l'osservanza del diritto romano, pur tra qualche prudente concessione, è sottolineato con chiarezza, con particolare riferimento all'ambito privatistico, da M. AMELOTI, *Caratteri e fattori di sviluppo del diritto privato romano nel IV secolo*, in *Da Costantino a Teodosio il Grande. Cultura, società, diritto. Atti del Convegno Internazionale. Napoli 26-28 aprile 2001*, Napoli 2003, 7-15.

Comunque è rilievo emergente che, a livello tecnico, le leggi giustiniane di riforma dell'amministrazione centrale e periferica seguono direttive unitarie, le quali, insieme ai principi posti dall'ideologia imperiale, ne fissano il rapporto interrelazionale e ne fanno ulteriormente risaltare l'omogeneità e il legame con le leggi-quadro (Novv. 8 e 17) cui in massima parte si collegano³⁸.

La prima direttiva di fondo, cui tuttavia non sono da assegnare limiti cronologici circoscritti³⁹, è quella che si concreta nella tendenza a dare all'Impero, soprattutto nel campo del diritto pubblico, uniformità legislativa o identità di istituzioni⁴⁰. Pur non mancando in determinati casi di conservare attenzione per le peculiarità delle situazioni locali, del resto difficilmente preteribili data l'eterogeneità dei conglomerati⁴¹, il legislatore, analogamente a quanto fa sul piano territoriale con la ricostituzione della *Ῥωμαίων γῆ*, sul piano giuridico tende a dare all'impero normative e istituti uniformi, regolandone la vita o con leggi generali o con provvedimenti singolari, ma ad esse improntati e, in ogni caso, in rapporto di concatenazione tra loro⁴².

³⁸ Sul rapporto di interrelazione con le c.d. leggi quadro, con particolare riguardo ai provvedimenti di riordino del territorio africano (C. 1.27.1 e 2), avanza perplessità A. SCHIAVON, *La legislazione pubblicistica di Giustiniano tra il 534 e il 535. Note minime sull'attività della cancelleria imperiale*, in *Roma e America. Diritto romano comune* cit., 457-461, che, in base a considerazioni generali e presuntive, ritiene non potersi parlare di una effettiva linea di continuità tra quelle riforme e la posteriore legislazione novellare, dal momento che "i successivi provvedimenti dell'aprile del 535 mostrerebbero un diverso approccio, più distaccato e orientato a garantire l'effettività delle disposizioni imperiali".

³⁹ Limitatamente alle leggi di riforma dell'amministrazione periferica sono da tenere presenti i tempi lunghi richiesti dall'esame delle situazioni di fatto o delle emergenze, nonché quelli voluti dalla ideazione, elaborazione e messa a punto dei piani prima della traduzione in norma. Il biennio 535-536, in cui si condensa la maggior parte di quelle leggi, rappresenta la fase conclusiva, quella della redazione, ma non delimita certamente i presupposti.

⁴⁰ Resta aperto il problema delle fonti da cui era possibile per Giustiniano e per la cancelleria trarre notizie sulla struttura degli istituti «classici» in campo pubblicistico. Almeno due filoni erano comunque accessibili nelle grandi linee: da un lato, a livello di esperienza, le sopravvivenze e le eredità strutturali perpetuatesi nel tempo; dall'altro le indicazioni e le attestazioni trasmesse dalla storiografia greca e latina o da fonti letterarie, ma soprattutto da testi tecnici come la *Notitia Dignitatum*, se è vero, come si è affermato (G. CLEMENTE, *La «Notitia dignitatum»*, Cagliari 1968) che si tratta di documento non già privato ma ufficiale, compilato dalla cancelleria imperiale, e precisamente dall'ufficio del *primicerius*.

⁴¹ I dati concreti che il legislatore prende in considerazione sono per lo più: fattori geografici (ubicazione ed estensione del territorio), elementi demografici (tradizioni storiche ed eredità classiche), caratteri etnici differenziali, componenti demologiche e psicologia delle popolazioni, attività economiche e condizioni sociali. Per fare qualche esempio, nei testi legislativi trovano rilievo i seguenti temi: per la Pisidia, insofferenza dei tributi e brigantaggio (Nov. 24.1); per la Tracia, forza e disposizione alle arti belliche (Nov. 26 praef); per la Licaonia, bellicosità e sediziosità (Nov. 25.1). Per quanto riguarda il problema della uniformità legislativa cfr. K. VISKY, *Justinian für die Rechtseinheit in den Provinzen*, in RIDA 22 (1975) 355-73.

⁴² Il richiamo dall'uno all'altro provvedimento è esplicito e pressoché costante. Cfr., ad esempio, Nov. 24.4 > Nov. 8. 2, 3, 5: ὥστε ὅσα ἐπὶ τῶν πάλαι μὲν βικαρίων, νῦν δὲ κομητῶν

L'enunciato di tale orientamento si trova in Nov. 21 praef., dove appunto il legislatore afferma la propria volontà di abolire le differenziazioni particolaristiche con l'ammettere esplicitamente il proposito del livellamento giuridico (*nec quicquam a reliqua nostra republica differre*)⁴³.

Difatti, è ben vero che quella legge interessa un campo specifico e limitato, cioè la riforma del diritto locale e l'estensione agli Armeni del diritto ereditario romano in sostituzione di quello consuetudinario, ma l'enunciazione riveste senza dubbio portata generale di indirizzo ideologico e di politica legislativa⁴⁴.

Le altre direttive sono: la predeterminazione in un calcolato disegno della unitarietà dei fini da raggiungere e la predisposizione di strumenti operativi similari in metodi e forme mediante cui conseguirli. Esistono bensì problemi specifici che per motivi vari si pongono all'attenzione del legislatore per adeguate soluzioni; ma sono sostanzialmente comuni i grandi obiettivi e convergente la relativa tematica.

I fini consistono principalmente nel rafforzamento dell'autorità e dell'efficienza dello Stato; nel risanamento delle finanze pubbliche e conseguentemente nel riequilibrio del bilancio statale; nel consolidamento dell'ordine pubblico e in una politica sociale con caratteristiche di promozionalità nei confronti dei ceti più deboli. L'azione di governo è quindi diretta a eliminare la situazione di crisi causata da eventi vari ai diversi livelli della vita politica, economica e sociale: la crescita territoriale esponenziale in dipendenza delle mire espansionistiche e del disegno di restaurazione dell'*imperium Romanum* (riconquista dell'Africa, com-

Ἰουστινιανῶν τῆς τε Πακατιανῆς Φρυγίας τῆς τε πρώτης Γαλατίας ἐστὶ καὶ τοῦ περιβλέπτου κόμητος τῆς Ἐὼ καὶ τῶν περιβλέπτων ἀνθυπάτων, ταῦτα καὶ ἐπ' αὐτῷ καθεστάναι (*Ita ut quaecumque de vicariis qui olim erant nunc vero comitibus Iustinianis et Pacatianae Phrygiae et Primae Galatiae atque de spectabili comite Orientis et spectabilibus proconsulibus valent, haec de eo quoque [Pisidiae praetore] constant*); Nov. 25.2 > Nov. 8: καὶ ἄλλως ὁ παρ' ἡμῶν τεθεὶς ἔναγχος νόμος ἀπάσαις ταῖς ἀρχαῖς ταῖς ἐγγεγραμμέναις αὐτῷ σαφῶς ἐπιτάττει χειρῶν τε κρατεῖν (*Lex nuper a nobis lata omnibus magistratibus in ea perscriptis diserte praecipit, ut manus contineant*) e Nov. 24: Ἄπερ δὲ τῷ κατὰ Πισιδίαν προηγόρευται πραιτώρι κατὰ τὸν περὶ ἐκεῖνου γεγραμμένον νόμον, ταῦτα καλῶς ἔχειν φήθημεν προαγορευῆσαι καὶ τούτῳ. (*Quae autem praetori Pisidiae praecepta sunt in lege de illo scripta, ea huic quoque [praetori Lycaoniae] praecipere par esse duximus*). Così anche Nov. 26.1 > Novv. 24 e 25; Nov. 26.2 > Nov. 8 e Novv. 24 e 25; Nov. 27.2 > Novv. 8, 24, 25, 26; Nov. 28.7 > Nov. 8; Nov. 29.5.1 > Nov. 8; Nov. 30.1.1 > Novv. 24, 25 e 26.

⁴³ Nov. 21 <Προοίμιον>: Τὴν Ἀρμενίων χώραν τελείως εὐνομεῖσθαι βουλόμενοι καὶ μηδὲν τῆς ἄλλης ἡμῶν διεστάναι πολιτείας ἀρχαῖς τε Ῥωμαϊκαῖς ἐκοσμήσαμεν, τῶν προτέρων αὐτὴν ἀπαλλάξαντες ὀνομάτων, σχήμασι τε χρῆσθαι τοῖς Ῥωμαίων συνειθίσασμεν, θεσμούς τε οὐκ ἄλλους εἶναι παρ' αὐτοῖς ἢ οὓς Ῥωμαῖοι νομίζουσιν ἐτάξαμεν. Praef.: (*Armeniorum regionem cum bonis plane legibus instrui nec quicquam a reliqua nostra republica differre velimus, et magistratibus Romanis ornavimus prioribus nominibus liberatam, et Romanorum specie uti consuefecimus. Neque leges ut aliae apud eos essent nisi quas Romani colunt constituimus*).

⁴⁴ Il principio della ricerca dell'uniformità legislativa è provato anche dalla parificazione gerarchica delle magistrature preposte a varie province. Attestazione in Novv. 25.5, 26.5, 27.2. Sul tema cfr. K. VISKY, *Justinian für die Rechtseinheit in den Provinzen* cit., 355-73.

prese Sicilia, Sardegna, Corsica e Baleari: riacquisizione del territorio danubiano; riannessione della *pars Occidentis*, rappresentata dalla Spagna e dall'Italia); la difficile difesa dell'unità e integrità della *politeia* contro le pressioni dei barbari e dei Persiani ai confini continentali, dei Berberi e dei Mauri nel *limes* africano; la resistenza dei ceti plutocratici e latifondisti nel tentativo di sottrarsi al controllo del potere centrale; le lotte intestine connesse o meno a conflitti religiosi; le rivolte nel territorio metropolitano, che la repressione della sommossa *Nika* non era riuscita a eliminare; le turbolenze della fascia orientale, la più esposta alle sollecitazioni disgregatrici allogene; le insurrezioni e i contrasti fra le varie componenti etniche e religiose in Africa. Vi si aggiungeva il dissesto dell'ordine pubblico conseguente all'estendersi dei fenomeni del brigantaggio, della delinquenza organizzata e della violenza; e la crisi amministrativa causata dalla corruzione e inefficienza della burocrazia, dai conflitti di competenza e giurisdizione fra i vari organi dello Stato, e dalle malversazioni (concussione) a danno delle popolazioni, specie di quella rurale. Infine trovava spazio una crisi economica e finanziaria, che si manifestava nel ristagno delle attività a livello artigianale, nel regresso dell'agricoltura per la tendenza all'abbandono delle terre da parte dei piccoli e medi imprenditori, nel depauperamento dell'erario soprattutto a causa delle spese militari, degli impegni di politica estera (finanziamento dei barbari confinanti e oneri della «pace perpetua») e dell'evasione fiscale⁴⁵.

In tale situazione l'autorità dello Stato, nonostante le dichiarazioni ottimistiche della propaganda imperiale, era sminuita e, a livello locale e provinciale, gravemente compromessa, come attesta fra l'altro la reiterazione di alcuni provvedimenti a breve distanza di tempo, causa la loro inefficacia. Il disprezzo della legge era, se non generalizzato, almeno fenomeno allarmante; mentre la condizione degli amministratori non mancava di essere esposta alla disistima e alla contumelia, come si rileva da qualche inserto storico novellare. La priorità con cui i grandi impegni della politica estera pretendevano di essere affrontati non poteva, pertanto, far sì che i problemi dello Stato fossero trascurati. A parte l'azione della propaganda ufficiale, che in certa misura strumentalizzava l'influenza della religione e l'idea della romanità (ecumenismo cristiano e universalità dell'impero, abilmente collegati a un disegno provvidenzialistico, erano manovrati come elementi di pressione sulla coscienza dei sudditi), Giustiniano e il suo diretto collaboratore si trovavano nella necessità di individuare misure adeguate per fronteggiare la grave situazione di crisi che si era generata.

⁴⁵ Un ampio spaccato della situazione economico-sociale dell'impero bizantino, visto attraverso la condizione dei ceti popolari e le figure di alcuni protagonisti di quella civiltà, emerge dagli studi di E. PATLAGEAN, *Povertà ed emarginazione a Bisanzio. IV-VII secolo*, Bari 1996, e dai saggi raccolti nel volume *L'uomo bizantino*, a cura di G. CAVALLO, Bari 1992. Quadro articolato in relazione alla situazione dei diversi settori produttivi anche in G. TATE, *Giustiniano. Il tentativo di rifondazione dell'Impero*, Roma 2006, 307-343.

2. Il ripristino dell'autorità delle cariche e la politica salariale di Giustiniano.

In questo quadro il secondo dei dispositivi tecnici approntati per ridare autorità alle cariche dello Stato e risanare la pubblica amministrazione riguarda la ridenominazione e, insieme, la riqualificazione delle *dignitates*, cioè il complesso delle norme relative sia alla restituzione sia al rafforzamento della *potestas* delle magistrature. A prescindere dalle situazioni storiche concrete, alle quali non è possibile negare influenza nei confronti della politica legislativa giustiniana, il punto di riferimento è anche in questo caso il modello del passato. Infatti, partendo dalla constatazione che la crescita e l'espansione dell'Impero erano strettamente congiunte alla natura, alle prerogative e alle funzioni (amministrative, giurisdizionali e militari) delle magistrature provinciali, particolarmente dell'istituto pretoriano⁴⁶, e in ossequio al principio della *antiquitatis reverentia*, il legislatore riqualifica in dignità, importanza e potere le cariche⁴⁷. Vengono in conseguenza riviste le denominazioni correnti e in linea di massima sostituite con quelle usate nel periodo «classico», un'operazione che non vuole avere soltanto valore esornativo, ma intende riportare la carica all'antica capacità operativa. I termini concreti della riqualificazione prevedono l'istituzione, la trasformazione o la conferma delle cariche di *proconsul*, *moderator*, *praeses*, *comes* (come per i governatori delle province di Asiana e Pontica, che perdono il titolo di *vicarius* per assumere quest'ultima denominazione⁴⁸) e l'attribuzione del grado di *specabilis* ai funzionari preposti⁴⁹. Allo stesso modo si rivitalizzano altre denomina-

⁴⁶ Nov. 24 praef.

⁴⁷ Sulla mancanza di adeguata preparazione professionale, specie degli organi preposti all'amministrazione della giustizia, rilievi in F. GORIA, *La giustizia nell'Impero Romano d'Oriente: organizzazione giudiziaria. Parte I: i secoli V-VI*, in *La giustizia nell'Alto Medioevo (secoli V-VIII)*, Spoleto 1995, 260-309, part. 261-262, 297-303 (ora in *Diritto romano d'Oriente. Scritti scelti di Fausto Gorla* cit., 243-244, 279-285); S. PULIATTI, *Obbligo di osservare la legge e rilevanza dei giudicati conformi nella legislazione giustiniana*, in *Ius Antiquum* 2 (7) (2000) 104-130, e ID., *Officium iudicis e certezza del diritto in età giustiniana*, in *Legislazione, cultura giuridica, prassi dell'impero d'oriente in età giustiniana tra passato e futuro. Atti del Convegno, Modena, 21-22 maggio 1998*, Milano 2000, 43-152.

⁴⁸ Nov. 8.2 e 3. Queste trasformazioni sono rispondenti alla più ampia linea di politica amministrativa favorevole alla soppressione dei vicariati adottata da Giustiniano, in forme larvate e senza enunciazioni di principio, già in occasione dello statuto africano del 534, e poi definitivamente decretata con Nov. 8.

⁴⁹ L'accrescimento dei poteri e l'orientamento del legislatore in tal senso risultano da vari passi delle Novelle, particolarmente da: Nov. 15 <Προοίμιον>: γένοιτο γάρ ἂν οὕτω τις ἁρμονία χρηστή, εἴπερ ἀρχόντων λάβοιεν τάξιν οἱ τῶν πόλεων ἐκδικοί, καὶ ὁ τῆς ἐπαρχίας ἡγούμενος δοκοίη τις ἀρχῶν εἶναι μᾶλλον ἀρχόντων καὶ ταύτῃ σεμνότερος τῶν ἐμπροσθεν φαίνεσθαι. Praef.: (*Sic enim opportunus fiat concentus, si magistratuuum ordinem accipiant civitatum defensores, et praeses provinciae videatur magistratuuum potius magistratus esse atque eo honoratior prioribus*), Nov. 24.1: οὕτω γάρ ἔσται σεμνός, οὕτω φοβερός τοῖς ληστεύουσιν, οὕτω τοῖς ἀδικούσιν ἀπαραίτητος, εἰ μετὰ πλείονος ἐξουσίας ἅπαντα πράττοι (*Sic enim venerabilis, sic*

zioni, e in particolare, data l'esemplarità dell'istituto, quelle di *praetor, propraetor*⁵⁰; e nel campo dell'amministrazione centrale il prefetto della notte o prefetto della veglia riceve l'appellativo di *praetor plebis*, mentre il funzionario addetto al controllo dei flussi migratori in Costantinopoli viene denominato *quaesitor*. Il legislatore insomma tende a dare dignità, importanza e potere alle cariche non solo dal punto di vista formale (il potere di rappresentanza), ma anche da quello sostanziale. Sul piano formale perché il decoro da cui le cariche stesse sono circondate e il fasto del cerimoniale espressamente previsto dalle leggi, pur avendo l'apparenza di una «messa in scena» destinata a fungere da reagente psicologico tanto nei riguardi degli investiti quanto nei confronti degli amministrati, sono per l'ideologia bizantina simbolo di potestà⁵¹. Sul piano sostanziale perché, ovvian-

terribilis latronibus, sic delinquentibus inexorabilis erit, si maiore cum potestate omnia agat), Nov. 24.2: ἡμεῖς γάρ, ὡσπερ αὐτὸν τετιμήκαμεν τῆ τῆς ἀρχῆς αὐξήσει (*potestatis incremento eum honoravimus*), Nov. 25.1: καὶ δοῦναι καὶ ταύτη τὴν τοῦ πραιτώρος προσηγορίαν μετὰ τῆς ἐξ ἡμῶν προσθήκης (*eique ... praetoris nomen daremus additamento a nobis petito auctum*). Altre conferme in Novv. 25 praef., 25.3, 26.3 e 5, 27.2, 28.4, 29.4, 30.1 e 4, 103 praef. In questo quadro si inserisce anche il tentativo di Giustiniano di ridare dignità, operatività ed efficienza alla carica del *defensor civitatis*, che egli asserisce scaduta in Nov. 15 <Προοίμιον>: Νῦν δὲ δὴ τοῦτο τὸ τῶν ἐκδίκων πολὺ δὴ πεπατημένον ἐστὶν ἐν πολλοῖς τῆς ἡμετέρας πολιτείας μέρεσι καὶ οὕτω καταπεφρονημένον, ὡς ἐν ὕβρει μᾶλλον ἢ περ ἐν τινὶ κείσθαι σεμνότητι. Praef.: (*Nunc vero ista defensorum condicio in multis reipublicae nostrae partibus admodum conculcata est et adeo contempna, ut in contumeliis potius quam in dignitate aliqua ponatur*).

⁵⁰In Nov. 24.1, in particolare, all'atto di istituire un nuovo magistrato per la Pisidia si stabilisce che a questi venga assegnato il titolo di *praetor, secundum nomen a maioribus ei tributum*, e si individua nell'importanza delle funzioni in antico da queste assolte la ragione di quella scelta: Nov. 24 <Προοίμιον>: οὗς δὴ καὶ πραιτώρας ἐκάλουον ἐκ τοῦ πρὸ τῶν ἄλλων ἀπάντων ἰέναι καὶ παρατάττεσθαι ταύτην αὐτοῖς δόντες τὴν προσηγορίαν, ἐπιτρέψαντές τε αὐτοῖς καὶ τὰ πολεμικὰ διοικεῖν καὶ τὰ περὶ τῶν νόμων γράφειν. ὅθεν καὶ τὰ δικαστικὰ καταγῶγια πραιτώρια καλεῖν ἔταξαν, καὶ πολὺς νόμος ἐκ τῆς τῶν πραιτῶρων ἐξεχέθη φωνῆς, πολλοὶ τε πραιτῶρες οἱ μὲν Σικελίαν οἱ δὲ Σαρδῶ τὴν νῆσον οἱ δὲ Ἰσπανίαν οἱ δὲ ἄλλην κατεκτήσαντο τε καὶ διοίκησαντο θάλατταν τε καὶ γῆν (Praef.: *Quos quidem praetores vocabant, ex eo quod reliquis omnibus praeirent acie instructa istam iis appellationem dantes iidemque committentes, ut et res bellicas administrarent et leges scriberent. Unde etiam iudicarias sedes praetoria vocari iusserunt, ac magna copia legum ex praetorum ore emanavit, multi-que praetores alii Siciliam alii Sardiniam insulam alii Hispaniam alii aliam terrae marisque provinciam obtinuerunt et administrarunt*).

⁵¹A tale scopo risponde la concessione delle insegne tipiche delle cariche, anch'esse di tradizione romana. In proposito cfr. Nov. 24.4: καὶ πάντα ἔξει τὰ τῆς ἀρχῆς παράσημα ὅποσα καὶ νῦν ἔχει, οἶφρον τε ἐξ ἀργύρου καὶ πέλεκυν καὶ ῥάβδους· ἔξει τε ἐπὶ τοῖς στρατιώταις καὶ ad responsum (*Idemque habebit omnia imperii insignia quae etiam nunc habet, id est sellam argenteam et securim et fasces; denique habebit inter milites etiam ad responsum*), Nov. 25.5.1: τὰ παράσημά τε ἐκατέρας ἀρχῆς ἔξει, καὶ εἰ καὶ τὰ μάλιστα στρατιωτικός ἐστίν, ἀλλ' οὖν ἐπὶ τε ἀπῆνης ἀργυρᾶς καθεδεῖται, καὶ ἡγήσεται πέλεκυς αὐτοῦ (ὕπατικῆς γὰρ δὴ καὶ τοῦτο σύμβολον ἀρχῆς), ῥάβδοι τε ὁμοίως αὐτοῦ προπομπεύσουσι (*Habebitque utriusque magistratus insignia, et quamvis potissimum militaris sit, at certe curru argenteo vehetur et securis eum praecedet – consularis enim potestatis etiam hoc signum est – pariterque fasces ei sollemniter praefertur*).