

# ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO

E S T R A T T O

dal XXXIV volume

pubblicazione fuori commercio

---

*GIANFRANCO PURPURA*

**POLIZIA**  
diritto romano

---



MILANO • GIUFFRÈ EDITORE • 1985

I. - Polizia.

a) DIRITTO ROMANO.

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Repressione penale e potere di polizia in Roma arcaica e repubblicana. — 3. Cenni sul potere di polizia del *praefectus urbi* in età del Principato e sull'organizzazione dei servizi di polizia nell'Impero. — 4. Le trasformazioni del potere di polizia del *praefectus urbi* nell'età del Basso Impero. Cenni sulla questione dell'esistenza di un servizio di sicurezza imperiale. — 5. Alcune riforme di Giustiniano: il *praetor plebis* ed il *questitor*.

1. *Premessa.* — In età arcaica, spettava, in primo luogo, al supremo detentore del potere politico garantire il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e reprimere ogni comportamento ritenuto riprovevole o d'intralcio alla propria attività. La punizione degli atti illeciti, considerati violazioni della volontà divina e quindi causa di contrasto tra la comunità cittadina e la divinità, era affidata a colui che deteneva la facoltà di interpretare la volontà degli dei (*auspicia*), e, quindi, il potere. La punizione assumeva un carattere prevalentemente purificatorio ed espiatorio e la repressione criminale riposava su una base essenzialmente religiosa. Alle origini, quindi, giurisdizione criminale e potere di polizia si confondevano poiché non era agevole distinguere l'ordine del supremo detentore del potere politico dal precetto penale. Non era possibile, allora, separare l'attività della giustizia, tesa alla reintegrazione dell'ordine giuridico violato, dai compiti di polizia, volti ad impedire che la violazione venisse posta in essere o portata a conseguenze più gravi. Per tutta l'età romana, non vi fu mai, tra amministrazione della giustizia ed attività di polizia, quella netta demarcazione che si affermò stabilmente solo in conseguenza della moderna separazione tra i poteri dello Stato e dell'avvento della concezione dello Stato di diritto (1).

Nel mondo arcaico romano, accanto alla *coercitio* pubblica una grande importanza assumeva, in secondo luogo, la *coercitio* domestica che le persone *sui iuris* esercitavano sui sottoposti (moglie, figli, liberti, servi). Riflesso di una antichissima età nella quale il capo del gruppo agnatico deteneva poteri sovrani, la *coercitio* domestica andò perdendo d'importanza nel corso della storia del diritto romano. Alle origini, comunque, la pote-

stà domestica determinava una partecipazione dei *patres familias* al mantenimento dell'ordine e della sicurezza nella città, concorrendo e completando la repressione criminale statale. In ossequio, poi, ad una concezione giuridica individualistica che accordava all'autodifesa privata ed al diritto di proprietà ampio spazio, l'intervento dello stato nella protezione della proprietà era assai più ristretto che nelle società moderne. Così la ricerca delle *res furtivae* spettava innanzi tutto al proprietario derubato ed era il *dominus* che per primo si occupava di ricercare gli schiavi fuggitivi, rivolgendosi all'occorrenza a privati esercitanti il mestiere di *fugitivarii* (2).

In età repubblicana, era compito del magistrato del popolo romano assicurare la *publica disciplina* e tutelare la sicurezza interna della compagine sociale, ma il potere di polizia non competeva come speciale ed autonoma funzione ad alcun magistrato in particolare (3). In pratica, attraverso la *coercitio*, insita nell'*imperium*, il magistrato assolveva compiti di polizia.

Non esistendo, dunque, in età romana una speciale funzione di polizia affidata ad un organo specifico, ma semplicemente attività di polizia esercitate da parte di soggetti diversi, non è corretto, evidentemente, parlare di uno specifico servizio di polizia, volto ad osservare, prevenire e reprimere attività socialmente pericolose per la collettività, anche se funzioni di questo tipo furono svolte da appartenenti a vari corpi soprattutto a partire dall'età del Principato (4). In questa età, compiti assai simili alle moderne attività di polizia furono svolti, nella città di Roma, dai componenti dell'*officium* della prefettura urbana e, per quanto riguarda la sicurezza del traffico nell'Impero, da distaccamenti di militari posti nei punti d'incrocio delle grandi vie di comunicazione. Localmente, anche se con modesti risultati, furono in genere mantenuti gli organi ai quali prima della conquista romana era affidato il compito di assicurare l'ordine e la sicurezza interna nella diverse comunità cittadine. Inol-

(2) MOMMSEN, *op. cit.*, XVII, 348 s.; DE DOMINICIS, « *Coercitio* », in *Nss. D.I.*, III, 1959, 419 ss.; Petron. 97; D. II, 4, 1-5; D. 19, 5, 18; Pauli *sent.* 1, 6 a; *C.Th.* 5, 17; C. 6, 1; GUZZI, *Professionisti e no: il « fugitivarius »*, in *Synthese V. Arancio-Ruiz*, I, Napoli, 1964, 237 ss.

(3) MOMMSEN, *Disegno del diritto pubblico romano*, Milano, 1973, 69 e 268.

(4) PURPURA, *I curiosi e la schola agentum in rebus*, in *Ann. sem. Palermo*, 1973, XXXIV, 173.

(1) MOMMSEN, *Droit pénal romain*, I, Paris, 1907, 39; VOCI, *Diritto sacro romano*, in *SDHI*, 1953, 38 ss.; RICCIBONO, *Diritto pubblico romano*, Palermo, 1978, 112; CONTI, *Polizia*, in *Nss. D.I.*, XIII, 1966, 176; TUFARELLI, *Polizia amministrativa*, ivi, 185.

tre, nelle province, attività tipiche della polizia erano svolte dall'*officium* del governatore, che aveva quasi il ruolo di uno stato maggiore di un comandante militare (5).

In realtà, esercito, polizia ed amministrazione sino al IV secolo d.C. si confondevano; e spettava proprio all'esercito, nell'età del Principato, assumersi compiti di amministrazione e di polizia.

In seguito alle riforme di Diocleziano e Costantino, con le quali comincia la successiva età del Dominato, i compiti militari propri dell'esercito vennero più chiaramente distinti dalle attività amministrative e di polizia spettanti a funzionari civili, i quali ancora indossavano il *cingulum* dei soldati ed assolvevano ad un servizio designato come « *militia* » (6). In fondo, ancora fino ai nostri giorni, i corpi di polizia hanno in genere conservato l'aspetto di organizzazioni di tipo militare.

Oggi, superando una concezione che dà particolare risalto agli aspetti coattivi ed esecutivi dell'attività di polizia, si ammette che la polizia assolva ad una funzione sociale. Rientra nei suoi compiti il soccorso in caso di pubbliche calamità ed il bonario tentativo di componimento dei dissidi privati. Spetta alla polizia intervenire per tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, avvalendosi dei mezzi di cui dispone in tutti i casi che possono essere risolti con la sua attività. Così si evita che il cittadino possa sentirsi abbandonato e rivolga, quindi, la sua azione contro la stessa società. Ma già nel mondo romano coloro ai quali era affidato il mantenimento dell'ordine e della sicurezza nella città prestavano la loro opera nel caso di pubbliche calamità e nel tentativo di comporre bonariamente le controversie tra privati.

Era compito dell'*officium urbanum* l'organizzazione della prevenzione e dello spegnimento degli incendi nella città. Ancora al tempo di Giustiniano il tentativo della composizione bonaria delle controversie rientrava nei compiti del *quaesitor*, funzionario creato allo scopo di controllare la gran massa della popolazione che si riversava nel nuovo cen-

tro orientale dell'Impero e, soprattutto, per agevolare i rapporti tra i privati e la pubblica amministrazione.

2. *Repressione penale e potere di polizia in Roma arcaica e repubblicana.* — Nella Roma dei re, i *viatores* (messi) ed i *lictores* (giustizieri) erano coloro che praticamente assistevano il re nel compito di assicurare l'ordine nella città e nel reprimere ogni comportamento ritenuto riprovevole (7). Nel caso di allontanamento del re dalla città, veniva nominato un *praefectus urbi*, che le fonti indicano temporaneamente impegnato nell'amministrazione della giustizia cittadina (8).

Nel corso della repubblica, almeno fin dal tempo delle XII Tavole, la giurisdizione criminale del magistrato mirante alla repressione delle violazioni di precetti penali cominciò ad essere distinta dal potere di polizia, avente per scopo la punizione delle violazioni di ordini magistratuali; ed i magistrati, entro i limiti delle rispettive competenze, esercitarono funzioni giurisdizionali e di polizia (9). A ciò si giunse in seguito all'attribuzione stabile ad appositi magistrati della cognizione di figure di illecito tipicizzate. Competenti per il reato di alto tradimento furono i *duoviri perduellionis*; per l'uccisione volontaria di un cittadino, i *quaestores parricidii*. Si discute se questi siano stati semplicemente organi giurisdizionali o piuttosto non abbiano contemporaneamente, entro i limiti delle rispettive competenze, promosso indagini (come le fonti sembrano indicare) (10), e svolto anche un'opera di prevenzione.

Secondo Kunkel (11), ancora sino al II secolo a.C. i delitti comuni come, ad esempio, quelli ricordati dalle XII Tavole (e cioè il sortilegio, la falsa testimonianza, la riunione di conventicole notturne, la collusione tra

(7) Gell. *hist.* 12, 3, 1; MOMMSEN, *Droit public romain*, I, Paris, 1887, 407 e 414; ECHOLS, *The Roman City Police: Origin and Development*, in *Classical Journal*, 1958, 377.

(8) Tac. *ann.* 6, 11: « *in tempus deligebatur qui ius redderet ac subitis mederetur* »; D. I, 2, 2, 33; Liv. I, 59, 12; Dion. 2, 12; Lido *de mens.* I, 19. Cfr. MOMMSEN, *op. ult. cit.*, II, 1892, 340 ss.; CAGNAT, *Praefectus urbi*, in D.S., *Dict.*, IV, 1, 1907, 612; SAGHERS, *Praefectus urbi*, in P.W., *R. Enz.*, XXII, 2, 1954, 2510.

(9) RICCOBONO, *op. cit.*, 112.

(10) Varro *ling.* 5, 81; Fest., sub voce *Quaestores* (ed. LINDSAY, p. 310); sub voce *Parricidi quaestores* (ed. LINDSAY, p. 247); Pompou. D. I, 2, 2, 23. PUGLIESE, *Recensione a KUNKEL, Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens*, München, 1962, in *BIDR.*, 1963, LXVI, 161 s.

(11) KUNKEL, *op. cit.*

(5) LOPUSZANSKI, *La police romaine et les chrétiens*, in *L'Antiquité classique*, 1951, XX, 45.

(6) L'opinione in base alla quale si ritiene che nel Basso Impero si verificò una militarizzazione del personale civile degli officia è, quindi, diametralmente opposta alla realtà. Cfr. JONES, *The Roman Civil Service (Clerical and Subclerical Grades)*, in *JRS*, 1949, XXXIX, 38-55 e in *Studies in Roman Government and Law*, Oxford, 1960, 151-175; LOPUSZANSKI, *loc. cit.*; PURPURA, *op. cit.*, 174.

arbitro e litigante, l'incendio doloso) non sarebbero stati repressi nelle forme del processo pubblico, ma attraverso una presunta *legis actio sacramento* penale, posta in essere su iniziativa e con esecuzione materiale da parte della persona lesa o di appartenenti alla sua famiglia. L'ipotesi del Kunkel che ancora al tempo della seconda guerra punica la vendetta privata controllata dallo stato costituisca la sanzione normale dell'omicidio e di molti altri delitti ha destato in dottrina perplessità (12).

In età repubblicana, interessati al mantenimento dell'ordine nella città furono i consoli, i censori, i tribuni della plebe e gli edili curuli, che nell'esercizio delle loro attività di polizia punirono l'usura, l'offesa al pudore, l'incetta di derrate (13).

All'inizio del III secolo a.C. furono creati i *tresviri capitales* (14), che, assumendo una parte delle competenze dei *quaestores* in materia criminale (15), si occuparono dell'ordine e della sicurezza nella città (16), della sorveglianza delle carceri (17) e delle esecuzioni capitali (18). In dottrina, in conformità al

(12) PUGLIESE, *op. cit.*, 153 ss.

(13) Cfr. MOMMSEN, *op. ult. cit.*, IV, 200 ss.

(14) Relativamente all'anno 289 a.C. nell'epitome del libro XI di Livio si afferma: « *Triumviri capitales tunc primum creati sunt* ». Sui *tresviri capitales* cfr. CANCELLI, *A proposito di tresviri capitales*, in *Studi in onore di P. De Francisci*, III, Milano, 1956, 153; LA ROSA, *Note sui tresviri capitales*, in *Labeo*, 1957, III, 231-245; ALBANESE, *Riflessioni in tema di legis actiones*, in *Studi in onore di E. Volterra*, II, Milano, 1969, 163 ss. Sembra certo che con il plebiscito Papirio (tra il 242 ed il 224 a.C.) non siano stati creati per la prima volta i *tresviri*, ma stabiliti nuovi principi per l'elezione e confermate le loro competenze, già regolate da precedenti leggi e plebisciti.

(15) Varro *ling.* 5, 81: « *Quaestores a quaerendo, qui conquirerent ... maleficia, quae triumviri capitales nunc conquirunt* ».

(16) Liv. *ann.* 25, 1, 10: « *Incusati graviter ab senatu aediles triumvirique capitales quod non prohiberet, cum emovere eam multitudinem e foro ac disicere adparatus sacrorum conati essent, haud procul afixit quin violarentur* ».

(17) Cic. *leg.* 3, 3, 6: « *... vincula sontium servanto, capitata vindicando ...* »; Pompon. *D.* 1, 2, 2, 30: « *triumviri capitales qui carceris custodiam haberent, ut, cum animadverti oporteret, interventu eorum fieret* »; Liv. *ann.* 32, 26, 17: « *triumviri carceris latumiarum intentiorem custodiam habere iussi* ».

(18) Sembra che i *triumviri capitales* dirigessero (cfr. KUNKEL, *op. cit.*, 71 nt. 267) nella prigione l'esecuzione delle condanne capitali per strangolamento (Tac. *ann.* 5, 10: *supplicium triumvirale*) delle persone di rango (Sall. *Catil.* 4, 55: « *consul ... tresviro quae supplicium postulabat parere iubet ... postquam demissus est Lentulus, vindices rerum capitalium quibus praecipuum erat laqueo gulam fringere* ») e delle donne (Val. Max. 5, 4, 7: « *Sanguinis ingenui mulierem praetor apud tribunal suum capitali crimine damnatam triumviro in carcerem necandam tradidit* »).

MommSEN (19), si nega che costoro abbiano avuto la potestà di giudicare riguardo alle pene capitali (20). Kunkel ritiene, invece, che i *tresviri capitales* non si sarebbero limitati a disporre misure preventive e coercitive, ma avrebbero presieduto un tribunale di polizia che poteva pronunciare vere e proprie condanne a morte nei riguardi di schiavi, stranieri e cittadini di basso rango (21). In verità come già è stato osservato da Pugliese, la tesi del Kunkel si fonda su due sole testimonianze (Val. Max. 8, 4, 2 e Cic. *Cluent.* 38 s.), che non dimostrano l'esistenza né di un tribunale dei *tresviri capitales*, né la potestà di pronunciare sentenze capitali (22).

Certamente, comunque, i *tresviri capitales* svolsero attività di polizia ed istruttoria (23). Per tutelare l'ordine pubblico ed il buon costume, costoro ricevevano denunce di delitti ed iniziavano le indagini (24), utilizzando i *viatores* loro assegnati. Secondo MommSEN (25), i *tresviri* avrebbero tenuto fin da allora i registri delle persone pericolose per la quiete pubblica (pregiudicati, lenoni, meretrici) a disposizione dei magistrati; e, controllando i vagabondi ed i fuggitivi, avrebbero esercitato una sorveglianza sulle strade, in concorrenza con gli edili curuli (26). Alcune fonti (27) menzionano dei *triumviri nocturni*, le

Per le persone di condizione più umile i *tresviri capitales* sorvegliavano fuori della prigione, nel foro, presso la colonna *Moenia*, vicino al carcere *Tullianum*, l'esecuzione del carnefice, di monito per la cittadinanza. Cfr. Sen. *contr.* 7, 1, 22: « *Trimumviris opus est, comitio carnifice* »; Val. Max. 8, 4, 2: « *servus ... a iudicibus damnatus et a L. Calpurnio triumviro in crucem actus est* ».

(19) MOMMSEN, *Droit public*, cit., III, 303 ss.

(20) LÉCRIVAIN, *Tresviri*, in *D.S.*, *Dict.*, V, 1919, 413; LA ROSA, *op. cit.*, 233. In tal senso sembrano deporre Sall. *Catil.* 4, 35; Val. Max. 5, 4, 7 e 8, 4, 2. CANCELLI (*op. cit.*, 17 ss.) sostiene che i *tresviri capitales* siano stati magistrati investiti, almeno dopo la *lex Papiria*, di un potere autonomo di giudizio, limitatamente alla repressione dei reati di usura e di truffa.

(21) KUNKEL, *op. cit.*, 71 ss.

(22) PUGLIESE, *op. cit.*, 166 s.

(23) Cic. *Cluent.* 38 ss.; Val. Max. 6, 1, 10; Gell. 3, 3, 15.

(24) Plaut. *Aul.* 416, 7: « *... ad tresviro iam ego deferam nomen tuum ... quia cultrum habes* »; Asin., 131-2: « *Ibo ego ad tresviro vestrae ibi nomina faxo erunt: capitis le perdam ego et filiam* »; Ascon. *Mil.* p. 38; Cic. *Cluent.* 39.

(25) MOMMSEN, *Droit pénal romain*, cit., 183 e 350.

(26) MOMMSEN, *Droit public*, cit., III, 208 e 309. Tacito (*Agr.* 2) ci informa che sotto Domiziano i *tresviri* ricevettero l'incarico di bruciare libri vietati, compito consueto per gli edili. Cfr. Tac. *ann.* 4, 35; Dion. 56, 27; 57, 24.

(27) Liv. 9, 46, 3; Val. Max. 8, 1, 6; Paul. *D.* 1, 15, 1: « *Apud vetustiores incendiis arcendis trium-*

cui funzioni di vigilanza notturna contro gli incendi e di sorveglianza delle strade della città coincidono con quelle, almeno in un caso, espressamente segnalate per i *tresviri capitales* (28). Mommsen considera i *tresviri nocturni* identici ai *tresviri capitales* (29), Strasburger, invece, ritiene che i *tresviri nocturni* fossero una carica più antica (30), le cui attribuzioni sarebbero state assorbite dopo il 289 a.C. dalle più ampie competenze dei *tresviri capitales*, ai quali, quindi, sarebbe spettato, dopo questa data, anche la direzione del servizio di ronda cittadina notturna (31). In questa attività i *tresviri capitales* sarebbero stati assistiti dai *quinqueviri cis Tiberim* (32), con i quali appaiono congiunti in occasione delle misure straordinarie deliberate dal Senato in occasione dei disordini dei Baccanali (186 a.C.). Proprio questi avvenimenti riflettono con chiarezza l'importante ruolo assunto dal Senato sul finire della Repubblica per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza (33). Le successive rivolte ser-

vili rivelano la competenza, al riguardo, del governatore della provincia, munito del *ius gladii*, ed i suoi stretti collegamenti con il governo centrale (34).

3. *Cenni sul potere di polizia del « praefectus urbi » in età del Principato e sull'organizzazione dei servizi di polizia nell'Impero.* — A partire da Augusto, con la creazione della *praefectura urbi* e delle coorti urbane (35), nuovo impulso fu dato alle attività di polizia nell'ambito cittadino, al punto che vi è stato chi ha ravvisato nel *praefectus urbi* il capo di un vero e proprio servizio imperiale di polizia (36). Certamente indicativo delle perplessità e resistenze incontrate nel momento dell'istituzione della prefettura urbana è l'episodio della rinunzia del primo titolare di questa carica, ma soprattutto la reale motivazione riferita da Svetonio in un passo di San Girolamo (37). Il fatto che il *praefectus urbi* (che non era un magistrato, ma aveva per delega una *potestas* come la *tutela urbis* ed un potere coercitivo come il *ius gladii*) comandasse le coorti urbane, stabilmente acquantierate nella città per esercitarne la custodia, può ben giustificare il richiamo di

*virii praerant, qui ab eo quod excubias agebant nocturni dicti sunt.*

(28) Liv. 39, 14, 10: « *Triumviri capitalibus mandatum est, ut vigiliis disponenter per urbem servarentque, ne qui nocturni coetus fierent.* ». Cfr. anche Liv. 39, 16, 12 e 39, 17, 5. Si noti che la repressione delle riunioni notturne, prevista in questo brano di Livio relativo all'affare dei Baccanali, era già contemplata dalla legge delle XII Tavole (8, 26).

(29) MOMMSEN (*Droit public*, cit., IV, 302 nt. 2) valuta, quindi, la notizia riferita in Liv. 9, 46, 3 = Macer. *hist.* 18 (ed. PETER, 1883), come una anticipazione dell'annalistica. Cfr. anche LA ROSA, *op. cit.*, 234, e REYNOLDS, *The Vigiles of Imperial Rome*, Oxford, 1926, 18 s.

(30) STRASBURGER, *Triumviri*, in P.W., *R. Enz.*, VII A, 1939, 518; cfr. anche KUNKEL, *op. cit.*, 71 nt. 266. Secondo Liv. 9, 46, 3, Gneo Flavio sarebbe stato triumviro notturno intorno al 304 a.C., prima, quindi, della creazione nel 289 dei *tresviri capitales* (Liv. *perioch.* 11).

(31) Val. Max. 8, I, 5: « *Triumviri ... quod ad incendium in sacra via ortum extinguendum tardius venerant ... damnati sunt* »; Val. Max. 8, I, 6; Plaut. *Amph.* 154-5: « *... qui hoc noctis solus ambulem? Quid faciam, nunc si tresviri me in carcerem compegerint?* ».

(32) Pompon. D. 1, 2, 2, 31: « *Et quia magistratibus vespertinis temporibus in publicum esse inconveniens erat, quinque viri constituti sunt cis Tiberim et ultis Tiberim qui possint pro magistratibus fungi* »; eod. 33: « *Et tamen hi, quos Cistiberes diximus, postea aediles senatusconsulto creabantur* »; Liv. 39, 14, 10: « *Utque ab incendiis caveretur, adiutores triumviri quinque viri uti cis Tiberim suae quisque regionis aedificiis praesent* ». MOMMSEN, *op. ult. cit.*, IV, 321 s.; HIRSCHFELD, *Die Sicherheitspolizei im römischen Kaiserreich*, in *Sitzungsberichte der Berliner Akademie*, 1891, 847; WESENER, *Quinqueviri*, in P.W., *R. Enz.*, XXIV, 1, 1963, 1166 s.

(33) Liv. 39, 8, 28. GALLINI, *Protesta ed integrazione nella Roma antica*, Bari, 1970, 18 ss.; MOMMSEN,

*op. ult. cit.*, VII, 433 ss.; DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, II, t. I, Napoli, 1954, 172 ss.

(34) Diodoro 34, 1-12; DE MARTINO, *op. cit.*, II, t. 2, 1960, 396 ss.; GALLINI, *op. cit.*, 127 ss.; GUARINO, *Spartaco*, Napoli, 1979, 45 ss.

(35) Valerius Messala Corvinus fu *praefectus urbi* nel 26 a.C. (Tac. *ann.* 6, 11), ma la *praefectura urbi* divenne un ufficio permanente solo a partire dal 13 d.C. (VITUCCI, *Ricerche sulla praefectura urbi in età imperiale (sec. I-III)*, Roma, 1956, 28-38). Formale era il deliberato collegamento da parte di Augusto con l'ordinamento repubblicano nel quale il *praefectus urbi* rappresentava il sostituto del supremo magistrato assente. Adesso il *praefectus urbi* era in carica nonostante la presenza del *princeps* nella città (DE FRANCISCI, *Storia del diritto romano*, II, t. I, Roma, 1929, 292; MOMMSEN, *op. ult. cit.*, IV, 455 s.; DE MARTINO, *op. cit.*, IV, t. I, 1962, 571). Sulla *praefectura urbi* in età imperiale cfr. VIGNEAUX, *Essai sur l'histoire de la praefectura urbis à Rome*, Paris, 1896; VITUCCI, *op. cit.*; SACHERS, *Praefectus urbi*, cit., 2513 ss.

(36) MOMMSEN, *op. ult. cit.*, V, 366; CHASTAGNOL, *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*, Paris, 1960, v; DE MARTINO, *op. cit.*, IV, t. I, 572 e 574.

(37) Euseb. in Ieron. *Chron.* 1991 (desunto da Suet. *vita Hor.*) = MIGNE, *Patrologia latina*, XXVII, 551: « *Messala Corvinus primus praefectus urbi factus sexto die magistratu se abdicavit, incivilem potestatem esse contestans* ». Un riflesso di una diversa tradizione augustea aulica ed ufficiosa in Tac. *ann.* 6, 11: « *... primusque Messala Corvinus eam potestatem et paucis intra dies finem accepit, quasi nescius exercendi* ». Cfr. LEVI, *Incivili potestas*, in *Studi in onore di P. De Francisci*, I, Milano, 1956, 403 nt. 3; KLEBS, *Entwicklung der kaiserlichen Stadtpraefektur*, in *Rheinische Museum*, 1887, XLII, 164 ss.

Svetonio alla *incivilitas* dell'ufficio, che certo era atto a ricordare ai *cives* la loro nuova condizione di sostanziale sudditanza (38). In realtà, Augusto con l'istituzione della *praefectura urbi* non mirava tanto al soddisfacimento delle esigenze di tutela dell'ordine pubblico (39), già soddisfatte dagli appositi organi repubblicani e soprattutto dalle coorti urbane dirette dai tribuni, quanto ad interporre uno schermo alla persona del *princeps* e ad offrire agli occhi della pubblica opinione un responsabile dell'operato delle coorti, riunendo il comando di queste sotto un unico fiduciario (40). La reazione incontrata deve aver indotto immediatamente il principe a concordare con il primo titolare della carica la giustificazione della rinuncia, che viene riferita da Tacito (41).

Successivamente, la carica divenne stabile, ed il prefetto della città assunse funzioni giudiziarie in materie connesse con l'ordine pubblico (42). Sembra che in origine la sfera territoriale di estensione della giurisdizione criminale del *praefectus urbi* non si limitasse alla sola città di Roma, ma si estendesse a tutta l'Italia, concorrendo con l'analogo competenza della prefettura del pretorio; e che alla fine del II secolo d.C., le attribuzioni del *praefectus urbi* venissero ristrette entro il *centesimum miliarium* dalla cinta delle mura serviane (43). Utilizzando *militēs stationarii* a

fini di prevenzione, il prefetto della città, nei primi secoli dell'Impero, sorvegliava i luoghi dei pubblici spettacoli, i mercati e controllava pesi e misure, associazioni illegali e le botteghe degli *argentarii* (44). Nei registri tenuti dalla prefettura (*matrices*) erano compresi i *famosi*, come *meretrices* e *lenones*, che, con il loro mestiere, rappresentavano un potenziale pericolo per l'ordine pubblico; ed anche i *notati*, cioè i pregiudicati (45). Nel I secolo d.C., alcune coorti urbane, comandate dai relativi tribuni, furono inviate a Lione e Cartagine per contribuire al mantenimento dell'ordine in queste città (46). A Roma, il principe, nell'esercitare direttamente un potere di polizia sulla città, poteva naturalmente avvalersi anche delle sue guardie del corpo (i *pretoriani*), dipendenti dal prefetto del pretorio (47).

La sorveglianza della sicurezza notturna e la difesa dagli incendi furono affidati nel 6 d.C. da Augusto, dopo tentativi di rendere efficienti i competenti organi repubblicani, al *praefectus vigilum* ed alle sue coorti, che assicuravano un servizio di ronda cittadina (48)

(44) D. I, 12, 1, 12: «... et sane debet etiam dispositos milites stationarios habere ad tuendam popularium quietem et ad referendum sibi quid ubi agatur». Cfr. D. I, 12, 1, 9; D. I, 12, 11; D. I, 12, 13 e 14. Sul progressivo sviluppo, soprattutto nel III secolo, delle competenze del *praefectus urbi*, v. CHASTAGNOL, *op. cit.*, v s.; PAVIS D'ESCURAC, *La préfecture de l'annone*, Roma, 1976, 279.

(45) La stessa prassi era seguita presso l'*officium* del governatore provinciale. Celebre in proposito il passo di Tertulliano (*fug. 13*: «Nescio dolendum an erubescendum sit, cum in matricibus beneficiorum et curiosorum inter tabernarios et ianeos et fures balnearum et aleones et lenones christiani quoque vectigales continentur») dal quale si ricava che anche i cristiani erano compresi in queste liste insieme ai *caupones*, *balneatores* ed *aleones*. Cfr. D. 3, 2, 4, 2; HIRSCHFELD, *Die Sicherheitspolizei*, cit., 583, e LOPUSZANSKI, *La police*, cit., 6 ss. Sembra che gli *infames* compresi in questi registri fossero assoggettati al pagamento di una imposta. Sulla corruzione e le estorsioni degli addetti alla tenuta di questi registri, cfr. *Id.*, *loc. cit.*

(46) Dopo Augusto la prima coorte urbana fu distaccata a Lione e sotto Vespasiano lo stesso toccò alla XIII coorte, inviata a Cartagine. Nel II secolo d.C. la XIII andò a Lione e la I fu mandata in Africa. HIRSCHFELD, *op. cit.*, 593; LOPUSZANSKI, *op. cit.*, 12.

(47) HOWE, *The Pretorian Prefect from Commodus to Diocletian*, Chicago, 1942, 10 ss.; DE LART, *Les pouvoirs militaires des préfets du prétoire et leur développement progressif*, in *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1946-47, XXV, 609 ss.; DURRY, *Praetoriae cohortes*, in *P.W.*, *R. Enz.*, XXII, 2, 1954, 1607 ss.

(48) D. I, 15, 1 e 3. Sulle condizioni di quest'ultimo testo cfr. GUARINO, *Le notti del prefetto dei vigili*, in *Labeo*, 1962, VIII, 348, il quale osserva che certamente non spettava al prefetto, ma ai suoi sottoposti, andare in giro per la città di notte.

(38) VITUCCI, *op. cit.*, 30 e 31 nt. 1; GUIZZI, *Il principato tra «respublica» e potere assoluto*, Napoli, 1974, 175 ss. Cfr. anche MANGANARO, *Recensione a Vitucci, op. cit.*, in *Jura*, 1957, VIII, 524 s.

(39) Come ritiene il KLEBS, *op. cit.*, 168 ss.; cfr. anche VITUCCI, *op. cit.*, 32.

(40) VITUCCI, *op. cit.*, 32 e 84.

(41) Tac. *ann.* 6, 11. GUIZZI, *op. cit.*, 177; VITUCCI, *op. cit.*, 28 ss.

(42) Secondo DURRY, *Les cohortes prétoriennes*, Paris, 1938, 12 ss., le coorti urbane sarebbero state una forza armata a disposizione del Senato e, sovente, alle dipendenze del prefetto del pretorio. Per PASSE-RINI, *Le coorti pretorie*, Roma, 1939 (rist., Roma, 1969), 271 s., la prefettura del pretorio sarebbe stata per Augusto per lungo tempo un surrogato di quella urbana. Diversamente in VITUCCI, *op. cit.*, 30 ss. Secondo MOMMSEN, *Droit public*, cit., V, 256, e VIGNEAUX, *op. cit.*, 62, Tiberio avrebbe espressamente delegato al prefetto la giurisdizione criminale ed il potere di polizia. Per DE ROBERTIS, *Sull'origine della giurisdizione criminale esercitata dal praefectus urbi*, in *Quaderni della Corte d'assise*, 1935, XXII, 3 ss., e VITUCCI, *op. cit.*, 50 ss., invece, questa si sarebbe sviluppata progressivamente.

(43) Coll. 14, 3, 2. MOMMSEN, *op. ult. cit.*, IV, 1, 575 e V, 257 s.; DE ROBERTIS, *op. cit.*, 3 ss.; VITUCCI, *op. cit.*, 57 ss.; MANGANARO, *op. cit.*, 529; DE MARTINO, *op. cit.*, IV, 1, 575; CHASTAGNOL, *op. cit.*, VII; SCHILLER, *The Jurist and the Prefects of Rome*, in *RIDA*, 1949, III, 324.

ed esercitavano la repressione penale dei reati connessi con le loro funzioni.

I poteri del prefetto della città nel corso dei primi tre secoli dell'Impero, soprattutto da Adriano ai Severi, per un verso si allargarono, comprendendo nuove competenze; per un altro, si fissarono nell'ambito di una sfera territoriale strettamente delimitata. Per rendere più efficienti i servizi che assicuravano la polizia cittadina e per concentrarli sotto gli ordini del prefetto, dopo Antonino Pio le attività del prefetto dei vigili furono coordinate a quelle della prefettura urbana che ormai si occupava di sorvegliare la città anche di notte, utilizzando *curatores regionum* e *magistri vicorum*. Analogamente, il prefetto della città all'inizio del III secolo d.C. vigilava i mercati della carne e controllava i prezzi (49).

Nell'ambito del territorio dell'Impero sussistevano forze di polizia delle diverse comunità cittadine, risalenti ad età anteriore alla conquista romana, che coadiuvavano l'attività dell'*officium* del governatore provinciale (50). In genere, queste milizie cittadine, male armate e comandate da ufficiali liturgici, erano scarsamente efficienti. In Oriente, *παροφύλακες* comandavano guardie a cavallo (*δροφύλακες*), che sorvegliavano il territorio della città; e, di notte, *νυκτοστράτηγοι* dirigevano il corpo dei *νυκτοφύλακες* (51), i quali erano presenti nelle metropoli egiziane a partire dal III secolo d.C.

Per meglio assicurare la sicurezza del traffico e reprimere il brigantaggio, a partire da Augusto furono posti distaccamenti militari (*beneficarii*, *militēs stationarii*) nei punti d'incrocio delle grandi vie di comunicazione (52),

(49) Secondo CHASTAGNOL, *op. cit.*, VI ss., 54 s., seguito da PAVIS D'ESCURAC, *op. cit.*, 281, la subordinazione del *praefectus annonae* al *praefectus urbi* non ebbe luogo al tempo di Antonino Pio (VIGNEAUX, *op. cit.*, 69 e 308), ma successivamente.

(50) D. I, 18, 3 (Paolo): «... in mandatis principum est ut curat is qui provinciae praest, malis hominibus provinciam purgare»; D. I, 18, 13 pr. (Ulpiano): «... (praeses) sacrilegos latrones plagiarios fures conquerere debet et prout quisque deliquerit in eum animadvertere et receptoresque eorum coercere, sine quibus latro diutius latere non potest»; D. 48, 13, 4, 2 (Marciano): «praesides sacrilegos latrones plagiarios conquerant et ut, prout quisque deliquerit, in eum animadvertant». *Cornicularii*, *commentarienses*, *speculatores* e *beneficarii* componevano l'*officium* del governatore provinciale, coadiuvandolo in attività di polizia.

(51) KIESSLING, *Nuktophylax*, in P.W., *R. Enz.*, suppl. VII, 1940, 6678 s.

(52) Suet. *Aug.* 32: «... grassaturas dispositis per opportuna loca stationibus inhibuit»; Suet. *Tib.* 37: «... stationes militum per Italiam solitio frequentiores disposuit». Tert. *apol.* 2: «... latronibus investigandis

in prossimità delle stazioni del *cursus publicus*, il servizio postale. In Oriente, a partire dal II secolo, ed in Egitto, dal III secolo d.C., *εἰρηγόραχοι*; comandavano drappelli di agenti a cavallo (*δωρομίται*) per la cattura dei briganti, ma si trattava sempre di cariche liturgiche i cui titolari venivano annualmente scelti dal governatore della provincia in un elenco di dieci maggiori (decemprimi), a lui sottoposto dal consiglio cittadino (53). L'*irenarca*, in seguito all'arresto e all'interrogatorio degli individui sospetti, ricercava gli eventuali complici e curava l'invio dei presunti colpevoli con un rapporto, contenente il processo verbale dell'interrogatorio (*elogium*, *notorium*), al governatore della provincia, che deteneva il *ius gladii*. Dopo l'interrogatorio del governatore e la valutazione delle prove fornite dall'*irenarca*, il rapporto poteva anche essere annullato e l'*irenarca* punito per aver fornito falsi elementi (54). Governatori provinciali, magistrati locali, soldati dei distaccamenti militari (*stationes*) erano quindi coloro che assicuravano la tranquillità nel territorio dell'impero (55). Accanto a costoro, con funzioni speciali di polizia, vengono menzionati dalle fonti sorveglianti dei porti (*limenarchae*, *δρομοφύλακες*) (56), appartenenti a corpi di polizia fluviale (*ποτα-*

*per universas provincias militaris statio sortitur*» (riferendosi all'età di Settimio Severo). HIRSCHFELD, *op. cit.*, 591 ss.; DOMASZEWSKI, *Die Beneficiärerposten und die römische Strassennetze*, in *Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst*, 1902, XXI, 168-211; LOPUSZANSKI, *op. cit.*, 13 ss.; ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano*, Firenze, 1967, 551 nt. 17.

(53) CAGNAT, *Irenarcha*, in D.S., *Dict.*, III, 1, 1900, 572 ss.; HIRSCHFELD, *op. cit.*, 602 ss.; SCHULTHESS, *Eirenarchai*, in P.W., *R. Enz.*, suppl., III, 1918, 419 ss. Cfr. anche ID., *Eirenophylakes*, *ivi*, 423 ss.; SAGLIO, *Diogmitae*, in D.S., *Dict.*, II, 1, 1892, 227; MARQUARDT, *L'organisation de l'empire romain*, I, Paris, 1889, 314 ss.; D. 50, 4, 18, 7: «Irenarchae quoque, qui disciplinae publicae et corrigendis moribus praeficiuntur...»; C. 10, 77, 1: «Irenarchae, qui ad provinciarum tutelam quietis ac pacis per singula territoria faciunt stare concordiam, a decurionibus iudicio praesidum provinciarum idonei nominentur».

(54) Su questa procedura cfr. D. 48, 3, 6, 1.

(55) D. II, 4, 1, 2 (Ulpiano): «Est etiam generalis epistula divorum Marci et Commodi qua declaratur et praesides et magistratus et milites stationarios dominum adiuvare debere inquirendis fugitivis»; D. II, 4, 4 (Paolo): «Limenarchae et stationarii fugitivos comprehensos recte in custodiam retinent. Magistratus municipales ad officium praesidis provinciae vel proconsulis comprehensos fugitivos recte transmittunt».

(56) D. II, 4, 4; D. 50, 4, 18, 10; C. 7, 16, 38. LÉCRIVAIN, *Limenarcha*, in D.S., *Dict.*, III, 2, 1904, 1255; BILABEL, *Ormophylakia*, in P.W., *R. Enz.*, suppl., IV, 1924, 761; ROUGÉ, *L'organisation du commerce maritime en Méditerranée sous l'empire romain*, Paris, 1966, 210.

μοφύλακες) (57), del deserto (ἐρημομύφλακες) (58), di frontiera e doganale (59).

Nell'ambito dell'*officium* del governatore provinciale appaiono spesso degli ufficiali, detti *frumentarii*, colà distaccati dal governo centrale ed interessati in attività di polizia (60). A Roma, risiedevano nei *castra peregrinorum*, da dove venivano inviati quali portatori di messaggi ufficiali o per svolgere attività connesse con l'approvvigionamento militare. I compiti loro affidati poterono favorirne l'impiego dopo Domiziano per missioni confidenziali e di polizia, insieme ad altre categorie di ufficiali (61). Così, il loro accampamento nella capitale poteva divenire il luogo ove venivano condotti e custoditi i prigionieri politici inviati a Roma per essere giudicati.

Attraverso i papiri siamo in grado di conoscere l'organizzazione delle attività di polizia dell'Egitto, meglio che nelle altre parti dell'Impero (62). Il capo della polizia del vil-

laggerio (ἀρχέφοδος), carica liturgica, comandava un corpo di guardie locali (φύλακες). Responsabili di disordini dinanzi alle autorità romane erano i πρεσβύτεροι ed i δημόσιοι. Nell'ambito del nomo, lo stratega, un centurione e gli *stationarii* svolgevano attività di polizia; ed anche questo dimostra che, come in altri territori dell'Impero, al sistema di polizia locale si sovrappose una fitta rete di posti militari con compiti di sorveglianza del territorio, facenti capo al governo provinciale. Veterani trattenuti oltre il compimento della ferma ordinaria (*evocati*) potevano essere assegnati a corpi territoriali addetti alla tutela dell'ordine pubblico (63), rivelando, come osserva Lopuszanski (64), una relativa unitarietà di concezione, nel rispetto, tuttavia, delle diverse condizioni locali.

4. *Le trasformazioni del potere di polizia del « praefectus urbi » nell'età del Basso Impero. Cenni sulla questione dell'esistenza di un servizio di sicurezza imperiale.* — In seguito alle riforme di Diocleziano e di Costantino, il *praefectus urbi* riuniva ormai nelle sue mani poteri militari, amministrativi e giudiziari governando una città divenuta solo occasionalmente luogo di residenza imperiale (65). La sua posizione costituzionale ed importanza risultavano, di conseguenza, rafforzati ed erano a lui sottoposti tutti i funzionari che, come il *praefectus vigilum* ed il *praefectus annonae*, svolgevano attività amministrative nel territorio di sua competenza.

I dati offerti dalle fonti del Basso Impero sulle funzioni del *praefectus urbi* (66) consen-

(57) KIESSLING, *Potamophylax*, in P.W., R. *Enz.*, XXII, t. I, 1953, 1029 s.; LÉCRIVAIN, *Potamophylaxia*, in D.S., *Dict.*, IV, 1, 1907, 605 S.

(58) SCHULTHESS, *Eremophylakes*, in P.W., R. *Enz.*, suppl., III, 1918, 440.

(59) MARQUARDT, *L'organisation*, cit., II, 1892, 592 ss.; SAMWER, *La police des frontières de l'Empire romain*, in *Westdeutsche Zeitschrift*, 1887, V, 311 ss.; DE LAET, *Portorium. Étude sur l'organisation douanière chez les Romains surtout à l'époque du haut-empire*, Bruges, 1949; ROUCÉ, *op. cit.*, 437 ss. e 443 ss. Cfr. anche PURPURA, *I curiosi*, cit., 17 nt. 27.

(60) FIEBIGER, *Frumentarii*, in P.W., R. *Enz.*, VII, t. I, 1910, 122 ss.; VAGLIERI, *Frumentarii*, in *Dizionario epigrafico di antichità romane* diretto da E. DE RUGGIERO, III, Roma, 1922, 221 ss.; BAILLE REYNOLDS, *The Troops Quartered in the Castra Peregrinorum*, in *JRS*, 1923, XII, 168 ss.; SINNIGEN, *The Origins of the frumentarii, in Memories of the American Academy in Rome, 1961-62*, XXVII, 213 ss.

(61) Spart. *Hadr.* 11, 4: «... ita ut per frumentarios occulta omnia exploraret...»; Aur. Vict. *Caes.* 39, 44; Hier. in *Adb.* 13, 18 (MIGNE, *Patrologia latina*, XXV, 1112); Lido de mens. 1, 30; Lido de mag. 2, 10 = 3, 40. Anche *speculatores*, *evocati*, *vezillarii*, *equites singulares*, potevano essere utilizzati per missioni confidenziali e di spionaggio. Sugli *equites singulares* cfr. SPEIDEL, *Die Equites Singulares Augusti*, Bonn, 1965. I *collektiones*, menzionati nei papiri, furono probabilmente dei *frumentarii* (SINNIGEN, *The Roman Secret Service*, in *Classical Journal*, 1961-62, LVII, 68). Il termine *curiosus* in questa età non designa ancora una specifica categoria di ufficiali. Cfr. PURPURA, *op. cit.*, 13 ss.

(62) HIRSCHFELD, *Die ägyptische Polizei der römischen Kaiserzeit nach Papyrusurkunden*, in *Sitzungsberichte der Berliner Akademie*, 1892, 815 ss. e in *Kleine Schriften*, Berlin, 1913, 613 ss.; WILCKEN, *Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde*, I, Leipzig, 1912, 411 ss.; MARTIN JONES, *Polizia in Grecia*, in *Oxford Classical Dictionary*, III, 1963, 174; LOPUSZANSKI, *La police*, cit., 24 ss.; JOUGUET, *La vie municipale dans l'Égypte romaine*, Paris, 1911, 259 ss.; MODICA, *Contributi papirologici alla ricostruzione dell'ordinamento dell'Egitto*, Roma, 1916, 277 ss.; TAUBENSCHLAG, *Das*

*Strafrecht im Rechte der Papyri*, Leipzig, 1916 (rist., Aalen, 1972), 57, 97, 121; HOHLWEIN, *Note sur la police égyptienne de l'époque romaine*, in *Musée Belge*, 1902, VI, 159 ss.; ID., *La police des villages égyptiens à l'époque romaine*, ivi, 1905, IX, 187 ss., 394 ss.; HÜBNER, *Der Praefectus Aegypti*, München, 1952, 88 s.; LALLEMAND, *L'administration civile de l'Égypte de l'avènement de Dioclétien à la création du diocèse*, Bruxelles, 1964, 162 ss.; MONTEVECCHI, *La papirologia*, Torino, 1973, 139 ss.

(63) DE ROBERTIS, *Interdizione dell'usus eorum e lotta al banditismo in alcune costituzioni del basso impero*, in *SDHI*, 1974, XL, 81 nt. 83.

(64) LOPUSZANSKI, *op. cit.*, 25.

(65) Sulla *praefectura urbi* nell'età del Basso Impero v. MOMMSEN, *Droit public*, cit., V, 372 ss.; SACHERS, *Praefectus*, cit., 2524 ss.; VIGNEAUX, *Essai*, cit., 318 ss.; STEIN, *Histoire du bas empire*, I, Bruges, 1959, 120 ss.; DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, cit., V, 1967, 292 ss., e, oltre alla fondamentale opera di CHASTAGNOL, *La praefecture urbaine à Rome*, cit.; SINNIGEN, *The officium of the urban Praefecture during the later Roman Empire*, Rome, 1957; JONES, *Il tardo impero romano*, trad. it., II, Milano, 1974, 932 ss.

(66) Come nel *Curiosum Urbis Romae*, nella No-

tono la formazione di un quadro più completo rispetto al periodo precedente. Suo compito principale restò il mantenimento dell'ordine pubblico e della pace nella città, ma mutò l'organizzazione interna dei servizi. In seguito alla soppressione delle coorti pretorie (312-313 d.C.), il *praefectus urbi* rimase il solo capo supremo di tutte le forze di sicurezza della città, dirigendo le coorti urbane per il mantenimento dell'ordine pubblico di giorno e le coorti dei vigili per sorvegliare la città di notte. Ma sembra che intorno all'età di Simmaco, sul finire del IV e l'inizio del V secolo d.C., le coorti urbane venissero soppresse e rimpiazzate da *officiales urbani* (*contubernales*), diretti da un *tribunus fori suarii*, che non sembra essere presente nella stessa età a Costantinopoli. In caso di necessità, *nomenclatores*, guardie personali del prefetto, potevano coadiuvare i *contubernales*. Pare che, contemporaneamente, le coorti dei vigili fossero state sostituite dai *corporati* o *collegiati* (67). Infine, i *curatores regionum*, che dopo il regno di Adriano erano stati istituiti nelle quattordici regioni in cui era stata divisa la città (68) ed avevano esercitato funzioni di polizia di scarsa importanza, come la sorveglianza religiosa ed un secondario ruolo di informatori, divennero i sostituti generali del prefetto nelle rispettive regioni sia a Roma che a Costantinopoli, sul finire del IV ed agli inizi del V secolo (69). Costoro (detti anche *primates regionum*, *regionarchae*, *curatores urbis*, ecc.) assicurarono, adesso, l'ordine nelle rispettive regioni, di giorno, collaborando con i *contubernales*; e, di notte, venivano sostituiti dai *vicomagistri* (70). Il verificarsi di tutti questi mutamenti nel medesimo lasso di tempo, tra la fine del IV e gli inizi del V secolo, sembra suggerire che essi facciano parte di un unico generale piano di riforma del-

le organizzazioni che assicuravano l'ordine e la sicurezza cittadina.

Delle ampie funzioni di polizia esercitate dal *praefectus urbi* in questa età si conoscono numerosi dettagli (71). Il prefetto fu impegnato non solo nei casi di sedizione, ma anche per i tumulti conseguenti a feste, giochi pubblici, questioni religiose (72). Per prevenirli, egli controllava tutti i luoghi di pubbliche riunioni, soprattutto il circo e le sue fazioni. Ormai era a lui affidato il servizio di approvvigionamento della città e, quindi, il controllo dei mercati e dei prezzi, dei porti e degli *horrea*. Promulgava regolamenti di polizia relativi alla circolazione stradale (73), all'apertura delle botteghe e taverne (74) e sorvegliava il rispetto delle norme urbanistiche, delle pubbliche costruzioni (75) e, persino, gli abbigliamenti indossati dagli abitanti della città (76). Oltre a controllare i privilegi, gli obblighi ed i patrimoni dei senatori, tenendo un elenco dei loro beni da trasmettere periodicamente all'imperatore (77), il prefetto si occupava delle corporazioni, aggiornandone le liste dei membri (78). Teneva i registri dei pregiudicati, degli *infames* e degli stranieri il cui permesso di soggiorno nella città poteva essere ritirato *sine respirazione ulla* (79). I professori e gli studenti erano sottoposti a particolari controlli. Il *magister census*, dirigente dell'*officium censuale* della prefettura urbana, iscriveva gli studenti autorizzati a risiedere a Roma per motivi di studio in un registro ove erano indicati il domicilio ed il tipo di studi. Con relazione periodica, segnalava i migliori al prefetto ai fini dell'utilizzazione nella pubblica amministrazione e puniva gli elementi turbolenti (80).

Valutando nel complesso gli ampi poteri del prefetto, Chastagnol (81) osserva che in

*Notitia Urbis Constantinopolitanae*, nelle *relationes* di Simmaco, nella *Notitia dignitatum*, nel Cronografo dell'anno 354, nel *Codex Theodosianus* e nel *Codex Iustinianus*.

(67) Così, segnando CHASTAGNOL (*op. cit.*, 226 ss., 254 ss.) che si oppone alla comune opinione che ritiene che le coorti urbane siano state sciolte già da Costantino (SINNIGEN, *op. ult. cit.*, 91; JONES, *op. ult. cit.*, II, 691; FRETZ, *Urbanæ cohortes*, in P.W., *R. Erz.*, suppl., X, 1965, 1131). Sulla questione cfr. DE MARTINO, *op. cit.*, V, 294 ss. Il grido *omnes collegiati* risonava a Roma nel VI secolo d.C. in caso di incendio (Lido *de mag.*, I, 50).

(68) DE ROBERTIS, *La cura regionum Urbis nel periodo imperiale*, in *Athenaeum*, 1935, XIII, 171 ss.

(69) CHASTAGNOL, *op. cit.*, 256 ss.

(70) *Notitia Urbis Constantinopolitanae*, 2, 28-29 (ed. SEECK, 230): «(Vicomagistri) ... quibus per noctem tuendae urbis cura mandata est».

(71) Cfr. CHASTAGNOL, *op. cit.*, 264 ss.

(72) Cassiod. *var.*, I, 32, 1.

(73) *CTh.* 12, 1 (a. 386).

(74) *Amm.* 28, 4, 4.

(75) *Not. dign.* 4, 12-14.

(76) Gli abiti dei cittadini tendevano a sottolineare la distinzione tra le classi sociali. Vietati erano i costumi stranieri all'interno della città. Cfr. *CTh.* 14, 10 («*de habitu, quo uti oportet intra urbem*»).

(77) Symm. *epist.*, 10, 46.

(78) Copia del registro del *corpus labernariorum* sembra essere l'editto di Postumio Lampadio (a. 403-407), contenuto in *CIl.* 6, 9920. Sull'editto di Taracio Basso (a. 375-376) sui *labernarii* cfr. CHASTAGNOL, *op. cit.*, 273 ss.

(79) *Amm.* 14, 6, 19.

(80) *CTh.* 14, 9, 1 (a. 370). CHASTAGNOL, *op. cit.*, 283 ss.

(81) CHASTAGNOL, *op. cit.*, 270 ss. Più solida era

realtà la sua posizione era assai delicata, per mancanza, spesso, di forze adeguate a controllare la situazione. Sembra, tuttavia, che ciò facesse parte di una deliberata politica imperiale, volta a sollecitare lo zelo del funzionario e ad offrire, al contempo, un immediato responsabile in caso di malcontenti popolari. Solo quando i tumulti si prolungavano tanto da risultare dannosi all'autorità imperiale, l'imperatore, dalla sua appartata residenza, era sollecitato ad intervenire con la forza delle sue milizie.

Per quanto riguarda il territorio dell'Impero ed in particolare l'Egitto, dal 336-340 i *riparii* appaiono nei papiri quali sostituti degli irenarchi, svolgendo attività di polizia nell'ambito del nomo (82). Persistette l'irenarco del pago e del villaggio, coadiuvato da *ληστομασται* e da *φύλακες*. Compiti speciali erano devoluti a *χωματεπείκται* (sorveglianza di dighe), *ύδροφύλακες* (sorveglianza di canali), *νυκτοστράτηγοι* (sorveglianza notturna) e *άγροφύλακες* (sorveglianza campestre). A partire da Diocleziano, si sovrappose alle magistrature municipali il *curator civitatis* (*λογιστής*) (83), che contribuì al mantenimento dell'ordine e della polizia cittadina. Interessata in attività di polizia fu anche la nuova figura del *defensor civitatis* (*ἐκδικος*) (84), che appare, in questa attività, in posizione inferiore al duca o al *praeses*, che era il coordinatore delle attività di polizia nella provincia. In posizione inferiore al *defensor civitatis* erano posti i *riparii*.

Preannunciando già l'epoca successiva, nelle fonti appaiono i *buccellarii* (85), che costituivano le milizie private dei grandi proprietari terrieri e che in parte traevano la loro origine dalla recrudescenza in questo periodo del banditismo e dell'abigeato, reati talmente diffusi da indurre Valentiniano I nel 364 d.C. a vietare addirittura l'*usus equorum* in alcune regioni dell'Italia suburbicaria (86).

la posizione del prefetto della città di Costantinopoli, residenza abituale dell'imperatore.

(82) MODICA, *Contributi papirologici*, cit., 289 ss.; LALLEMAND, *L'administration*, cit., 162 ss.; MONTEVECCHI, *La papirologia*, cit., 168, 172 s.

(83) DE MARTINO, *op. cit.*, V, 451; REES, *The curator civitatis in Egypt*, in *The Journal of Juristic Papyrology*, 1953-54, 83 ss.; LALLEMAND, *op. cit.*, 110.

(84) CTh. I, 29, 8 (a. 392). DE MARTINO, *op. cit.*, V, 456 ss.; REES, *The defensor civitatis in Egypt*, in *The Journal of Juristic Papyrology*, 1952, 73 ss.

(85) C. 9, 12, 10 (a. 468).

(86) CTh. 9, 30, 3 (a. 364). DE ROBERTIS, *Interdizione*, cit., 67 ss.

Per quanto riguarda l'esistenza di un corpo di polizia segreta che si è voluto identificare con la *schola agentium in rebus* (87), riteniamo che, come nell'età del Principato non esistette un vero e proprio servizio segreto e solo all'occorrenza i *frumentarii* poterono essere utilizzati per missioni confidenziali, così nell'età del Basso Impero *agentes in rebus*, messaggeri imperiali ed abili burocrati, insieme a *notarii*, *domestici*, *protectores* ed appartenenti ad altri corpi ancora, svolgevano occasionalmente compiti di controllo e di spionaggio nell'Impero (88).

Il fiscalismo e la necessità di controlli, caratteristici di questa età, indussero, infine, all'invio di ispettori da parte della prefettura del pretorio o delle *sacras largitiones* nelle province (*discussores*, *millendarii*, *canonicarii*); costoro assolvevano compiti di polizia fiscale (89).

5. *Alcune riforme di Giustiniano: il « praetor plebis » ed il « quaesitor ».* — Sotto Giustiniano, si verificarono, nella città di Costantinopoli, alcuni mutamenti nell'organizzazione delle attività di polizia in seguito alla pubblicazione, nel 535 e nel 539, di due costitu-

(87) Cfr., ad esempio, SINNIGEN, *Two Branches of the Late Roman Secret Service*, in *The American Journal of Philology*, 1959, LXXX, 238 ss.; Id., *The Roman Secret Service*, cit., 65 ss.; Id., *Three administrative Changes ascribed to Constantius II*, in *The American Journal of Philology*, 1962, LXXXIII, 368 ss.; Id., *The officium of the urban Prefecture*, cit., 14 ss.; Id., *Chiefs of Staff and Chiefs of the Secret Service*, in *Byzantinische Zeitschrift*, 1964, LVII, 78 ss.; ARIAS BONET, *Los agentes in rebus: Contribución al estudio de la policía en el bajo imperio romano*, in *AHDE*, 1957-58, XXVII-XXVIII, 187 ss.; BLUM, *Curiosi und Regendarii. Untersuchungen zur geheimen Staatspolizei der Spätantike* (Dissertation), München, 1969; GIARDINA, *Aspetti della burocrazia nel basso impero*, Roma, 1977, 64 ss., 72. Diversamente in JONES, *Il tardo impero romano*, cit., II, 58 ss.; LIEBSCHUETZ, *Recensione a BLUM, op. cit.*, in *JRS*, 1970, LX, 229 s.; SCHULLER, *Grenzen des Spätromischen Staates: Staatspolizei und Korruption*, in *Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik*, 1975, XVI, 3 ss.; PURPURA, *I curiosi*, cit., 165 ss.; Id., *Il magister officiorum e la schola agentium in rebus*, in *Labeo*, 1979, XXV, 204 s.

(88) PURPURA, *I curiosi*, cit., 104 s.

(89) Nov. Val. I, 3, 2; Cassiod. var. 12, 2, 2; CTh. II, 26 = C. 10, 30 (*de discussoribus*) e CTh. 12, 11 = C. 11, 58 (*de censibus et censoribus et peregratoribus et inspectoribus*). GOTOFRIDO, *Comm. ad CTh.* XI, 26 e XIII, 11, Lipsia, 1740-41; HUMBERT, *Saggio sulle finanze e sulla contabilità presso i Romani*, in *Biblioteca di storia economica*, 1921, 417; WILLEMS, *Droit public romain*, Louvain, 1910, 623 ss.; CERAMI, *Il controllo finanziario in diritto romano*, Palermo, 1980, 65 ss.; DE MARTINO, *op. cit.*, V, 268. I curiosi erano degli ispettori del servizio postale (*cursum publicum*). Cfr. PURPURA, *op. ult. cit.*, 21 ss.

zioni (90), con le quali furono creati dei nuovi dignitari: i *praetores plebis* ed il *quaesitor*. L'utilizzazione di due antiche denominazioni per designare funzionari con nuove attribuzioni riflette l'aspirazione giustiniana alla ideale restituzione dell'assetto costituzionale della « antichità » (91). In realtà, i *praetores plebis* si ricollegavano al *praefectus vigilum*, le cui funzioni si erano andate via via trasformando e la cui importanza era notevolmente diminuita. Così, Giustiniano dichiara esplicitamente di voler ridare prestigio a questa carica con la creazione dei *praetores plebis*. In effetti, prima del 535, il *praefectus vigilum* non sembra che eserciti più a Costantinopoli la sorveglianza notturna (92), probabilmente affidata ai *vicomagistri*, ed appare incerta la sua competenza per lo spegnimento degli incendi. Baille Reynolds (93) la nega, osservando che Cassiodoro (94) non menziona tale compito tra le sue attribuzioni. Chastagnol (95), invece, ritiene che il silenzio di Cassiodoro si giustifichi alla luce dell'evidenza della ben nota funzione del *praefectus vigilum* ed osserva che ai successivi *praetores plebis* incombeva ancora il compito suddetto (96).

A partire dalla fine dell'età del Principato, il *praefectus vigilum* aveva sviluppato una competenza giurisdizionale per i reati minori che avvenivano nella città; la sua attività era quindi volta a prevenire i furti, le associazioni a delinquere, i tumulti; ed a tal fine svolgeva i suoi compiti sia di giorno che di notte (97). La creazione giustiniana dei *praetores plebis* rappresentava quindi la naturale conclusione dello sviluppo delle funzioni del *praefectus vigilum*. I compiti dei *praetores ple-*

*bis* (98), che probabilmente sostituirono i *curatores regionum*, consistettero nel vigilare, sia di giorno che di notte, *super populorum relicitudinem*. Essi ricercavano quindi i ladri, i falsari ed i loro complici, sedavano le turbe popolari, provvedevano alla esecuzione delle sentenze capitali, spegnevano gli incendi ed impedivano gli eventuali furti che si potevano verificare in tali circostanze. Si trattava, in pratica, di funzionari che quotidianamente provvedevano ad assicurare a Costantinopoli, dopo il 535, l'ordine e la sicurezza pubblica, con l'aiuto di *milites* e *matricarii*, alleggerendo i compiti della prefettura urbana.

Nel 539 a Costantinopoli fu istituito, infine, un altro funzionario con speciali funzioni di polizia: il *quaesitor* (99). I suoi compiti erano volti al controllo del gran numero di persone che dalle province affluivano nella capitale dell'Impero. Contadini, religiosi, avvocati, litiganti, disoccupati, ammalati e schiavi fuggitivi, menzionati nella costituzione di Giustiniano sulla creazione del *quaesitor*, dovevano all'arrivo a Costantinopoli rispondere a tre domande, poste da questo funzionario: *qui sint; unde venerint; in qua occasione*. Il *quaesitor*, coadiuvato dal suo *officium*, distaccato anche *in transmarinis portibus*, poteva disporre l'immediato rinvio alle autorità provinciali d'origine con lettere ufficiali di accompagnamento, o il collocamento degli individui validi al lavoro in opere pubbliche. Egli provvedeva alla restituzione degli schiavi fuggitivi ai padroni, ed autorizzava a risiedere a Costantinopoli *sine molestia*, facilitando l'ospitalità degli ammalati negli *xenodochia*. Riguardo a coloro che si recavano nella capitale a causa di processi, il *quaesitor* indirizzava le parti ai giudici competenti, sollecitando la risoluzione delle controversie; esprimeva un bonario componimento; limitava a due o tre per parte il numero delle persone necessarie per la prosecuzione delle liti; sorvegliava che non si commettessero illegalità attraverso il versamento di *spoytulae* o la presentazione di falsi documenti processuali e citazioni non autorizzate. Dopo aver sollecitato al giudice competente la ri-

(90) Nov. 13 e Nov. 80, le quali fanno parte di un gruppo di provvedimenti contenenti importanti riforme amministrative relative agli anni 535-539. Cfr. BONINI, *Ricerche sulla legislazione giustiniana dell'anno 535*. Nov. Iust. 8: *venalità delle cariche e riforme dell'amministrazione periferica*, Bologna, 1976, II ss.; PUGLIATTI, *Ricerche sulla legislazione «regionale» di Giustiniano*, Milano, 1980, 3 nt. 5.

(91) PUGLIATTI, *op. cit.*, 7 ss.

(92) Nov. 13 pr.

(93) BAILLE REYNOLDS, *op. cit.*, 40; cfr. anche JONES, *op. ult. cit.*, 938.

(94) Cassiod. var. 7, 7, parla tuttavia della sorveglianza notturna.

(95) CHASTAGNOL, *La préfecture urbaine à Rome*, cit., 263 s.

(96) Nov. 13, 4, I: «... si vero aliquando contigerit ... fieri aliquid in hac civitate incendium oportet eos praesentes esse et ministrare». Cfr. anche Lido, *de mag.* I, 50.

(97) D. I, 15, 3, I (Paolo). CHASTAGNOL, *op. cit.*, 263.

(98) Sembra che tale carica, inizialmente assegnata a più titolari, dopo il 539 sia stata ricoperta da un solo dignitario. Cfr. STEIN, *Histoire*, cit., II, 455 e 803 s.

(99) Nov. 80; Lido, *de mag.* 2, 29; Procopio, *Anecd.* 20, 9. Sul *quaesitor* cfr. ARIAS RAMOS, *Un curioso cargo en la burocracia bizantina: el quaesitor*, in *Revista de estudios políticos*, 1952, XLIII, 107 ss.; BIONDI, *Città tentacolari*, in *Jus*, 1952, 422 ss.

soluzione delle controversie, il *quaesitor* poteva persino arrivare a sottrarre le liti al loro giudice naturale, decidendole di persona (100).

La persistenza della carica di *quaesitor* nell'Impero bizantino dopo Giustiniano rivela l'utilità del nuovo ufficio nel quale gli aspetti coattivi ed esecutivi dell'attività di polizia si fondevano con una funzione sociale volta ad agevolare i rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

Gianfranco Purpura

LETTERATURA. — DELAMARE, *Traité de la police*, I, Paris, 1722; HEUBACH, *Commentatio de politia Romanorum seu veteris urbis Romae*, Göttingen, 1791; ARNOLD, *De legum Romanorum quae ad politiam spectant usu*, Göttingen, 1800; NAUDET, *Mémoire sur la police chez les Romains, in Mémoires de l'Académie des sciences morales*, 1844, IV: 1850, VI; SAMWER, *La police des frontières de l'Empire romain, in Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst*, 1887, V, 311 ss.; HIRSCHFELD, *Die Sicherheitspolizei im römischen Kaiserreich, in Sitzungsberichte der Berliner Akademie*, 1891, 845 ss. e in *Kleine Schriften*, Berlin, 1913, 576 ss.; Id., *Die ägyptische Polizei der römischen Kaiserzeit nach Papyrusurkunden, in Sitzungsberichte der Berliner Akademie*, 1892, 815 ss. e in *Kleine Schriften*, cit., 613 ss.; Id., *Die agentes in rebus, in Sitzungsberichte der Berliner Akademie*, 1893, 421 ss. e in *Kleine Schriften*, cit., 624 ss.; HOHLWEIN, *Note sur la police égyptienne de l'époque romaine, in Musée Belge*, 1902, VI, 159 ss.; Id., *La police des villages égyptiens à l'époque romaine*, ivi, 1905, IX, 187 ss.; 394 ss.; DOMASZEWSKI, *Die Beneficiärierposten und die römische Strassennetze, in Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst*, 1902, XXI, 168 ss.; LOPUSZANSKI, *La police romaine et les chrétiens, in L'Antiquité classique*, 1951, XX, 5 ss.; ARIAS RAMOS, *Un curioso cargo en la burocracia bizantina: el quaesitor, in Revista de estudios políticos*, 1952, XLIII, 107 ss.; ECHOLS, *The Roman City Police: Origin and Development, in Classical Journal*, 1958, 377 ss.; ARIAS BONET, *Los agentes in rebus: Contribución al estudio de la policía en el bajo imperio romano, in AHDE*, 1957-58, XXVII-XXVIII, 197 ss.; SINNIGEN, *Two Branches of the Late Roman Secret Service, in The American Journal of Philology*, 1959, LXXX, 238 ss.; Id., *The Roman Secret Service, in Classical Journal*, 1961-62, LVII, 65 ss.; HOPE STEVENSON, *Polizia a Roma, in Dizionario di Antichità Classiche di Oxford*, III, Roma, 1963, 174 ss.; DE DOMINICIS, «Coercitio», in *Nss. D.I.*, III, 1959, 417 ss.; CHASTAGNOL, *La préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*, Paris, 1960, 254 ss.; KUNKEL, *Untersuchungen zur Entwicklung des römischen Kriminalverfahrens*, München, 1962, 71 ss.; LALLEMAND, *L'administration civile de l'Égypte de l'avènement de Dioclétien à la création du diocèse*, Bruxelles, 1964, 162 ss.; BLUM, *Curiosi und regendarii. Untersuchungen zur geheimen Staatspolizei der Spätantike* (Dissertation), München, 1969; SCHULLER, *Grenzen des Spätromischen Staates: Staatspolizei und Korruption, in Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik*, 1975, XVI, 3 ss.; PURPURA, *I curiosi e la schola agentum in rebus, in Ann. sem.*

(100) Nov. 80, 3.

Palermo, 1973, XXXIV, 165 ss.; Id., *Il magister officiorum e la schola agentum in rebus, in Labeo*, 1979, XXV, 204 s.

b) DIRITTO INTERMEDIO.

SOMMARIO: 1. La fase altomedievale. — 2. Un nuovo ruolo per la polizia nell'esperienza politico-giuridica della città-stato bassomedievale e dei primi Stati regionali italiani. — 3. Polizia di benessere e polizia di sicurezza negli antichi Stati italiani. — 4. Legislazione e prassi di polizia negli Stati pre-unitari. Cenni.

1. *La fase altomedievale.* — Per un lungo periodo, dall'apparizione sulla scena europea delle grandi migrazioni di popoli intorno al VI secolo, fino al riformarsi — specie in alcune aree, tra cui l'Italia — di un tessuto urbano quale quello che sarà dato di rilevare tra i secoli XI e XII, l'attività di polizia conosce una fase di forte attenuazione, conseguenza di una trasformazione e marginalizzazione facilmente comprensibili.

Il disperdersi degli insediamenti rurali, che tendono a frantumarsi e diradarsi in campagne nelle quali si affievolisce il senso stesso della presenza dell'autorità politica ed amministrativa, unitamente al decadimento delle città, che perdono di peso, riducendosi di numero, di dimensioni, di forza e capacità organizzativa, determinano una radicale messa in ombra di quella che oggi concepiamo come attività di polizia. Una messa in ombra, conseguenza di una trasformazione del tutto particolare, ma non una scomparsa: perché le funzioni di polizia sono praticamente ineliminabili in qualsiasi società che sia provvista di un per quanto semplice ordinamento normativo. Esse si modellano, semmai, sulle esigenze, sulla capacità operativa, sul livello di organizzazione di quella società, apparendoci di volta in volta centrali o marginali, più o meno strutturate, operanti nei fatti o limitate sostanzialmente alla loro previsione normativa, esercitate nei modi e dagli organi eventualmente previsti dalle leggi o discendenti *de facto* dalla attività amministrativa o giurisdizionale dei poteri che se le arrogano.

Stante questa premessa, appare dunque diversa, per qualità e peso, la presenza di 'organi di polizia' nell'Italia gotico-bizantina, in quella longobarda o nella fase del Regno italico. La questione viene poi complicata dalla scarsità di fonti che attestino tale presenza, o quella di magistrature destinate a svolgere compiti che oggi diremmo di polizia; e questo all'interno di un insieme di fonti che di per sé è relativamente abbon-