



TEORIA E STORIA DEL DIRITTO PRIVATO

RIVISTA INTERNAZIONALE ONLINE - PEER REVIEWED JOURNAL
ISSN: 2036-2528

Charlotte Chevalier

Sulle res in patrimonio populi

Numero XV Anno 2022

www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com

Proprietario e Direttore responsabile

Laura Solidoro

Comitato Scientifico

A. Amendola (Univ. Salerno), E. Autorino (Univ. Salerno), C. Corbo (Univ. Napoli Federico II), J.P. Coriat (Univ. Paris II), J.J. de Los Mozos (Univ. Valladolid), L. Garofalo (Univ. Padova), P. Giunti (Univ. Firenze), L. Loschiavo (Univ. Teramo), A. Petrucci (Univ. Pisa), P. Pichonnaz (Univ. Fribourg), J.M. Rainer (Univ. Salzburg), S. Randazzo (Univ. LUM Bari), L. Solidoro (Univ. Salerno), J.F. Stagl (Univ. de Chile), E. Stolfi (Univ. Siena), V. Zambrano (Univ. Salerno).

Comitato Editoriale

A. Bottiglieri (Univ. Salerno), M. d'Orta (Univ. Salerno), F. Fasolino (Univ. Salerno), L. Gutiérrez Massón (Univ. Complutense de Madrid), L. Monaco (Univ. Campania L. Vanvitelli), M. Scognamiglio (Univ. Salerno), A. Trisciuglio (Univ. Torino)

Redazione

M. Beghini (Univ. Verona), M. Bramante (Univ. Telematica Pegaso), P. Capone (Univ. Napoli Federico II), S. Cherti (Univ. Cassino), C. De Cristofaro (Univ. Roma La Sapienza), N. Donadio (Univ. Milano), P. Pasquino (Univ. Salerno)

Segreteria di Redazione

C. Cascone, G. Durante, M.S. Papillo

Sede della Redazione della rivista:

Prof. Laura Solidoro
Via R. Morghen, 181
80129 Napoli, Italia
Tel. +39 333 4846311

Con il patrocinio di:



Ordine degli Avvocati di Salerno



Dipartimento di Scienze Giuridiche
(Scuola di Giurisprudenza)
Università degli Studi di Salerno

Aut. Tr. Napoli n. 78 del 03.10.2007

Provider

Aruba S.p.A.

Piazza Garibaldi, 8

52010 Soci AR

Inscr. Cam. Comm. N° 04552920482 – P.I. 01573850616 – C.F. 04552920482

Sulle *res in patrimonio populi**

SOMMARIO: 1. Beni compresi nella categoria – 2. Appartenenza – 3. Gestione – 4. Forme di tutela.

1. *Beni compresi nella categoria*

Un discorso generale sulle *res in patrimonio* (o *in pecunia*) *populi* sconta, oltretutto un esiguo numero di fonti, l'assenza di trattazioni sistematiche: la romanistica, infatti, si è occupata del tema solo saltuariamente e mediante approfondimenti disgiunti dei singoli beni compresi nella categoria o di questioni afferenti più in generale al sistema finanziario romano, senza mai descriverne in modo unitario le caratteristiche e il regime giuridico¹. La frammentarietà delle ricerche condotte su queste

* Contributo concepito nell'ambito del progetto finanziato dal bando STARS @ Unipd 2019 denominato ANTARes - A New Thinking About 'Res'. Roman Taxonomies in the Future of Goods.

¹ La scarsità delle fonti e la disorganicità degli studi condotti in tema di *res in patrimonio populi* sono state avvertite, di recente, da J.M. PIQUER MARI, '*Res in patrimonio/in pecunia populi roman? y 'res in potestatem populi roman?'. Sobre la titularidad del botín de guerra como bien patrimonial del pueblo romano*', in *Revista General de Derecho Romano*, 24, 2015, § 3, il quale ha sottolineato l'opportunità di uno studio, ambizioso e di ampia portata, avente a oggetto l'analisi di tutti i testi in cui compaiono le espressioni *res in patrimonio/in pecunia populi* al fine di indurre, dalla disciplina dei singoli beni che avrebbero fatto parte della categoria, il relativo concetto e regime giuridico, evidenziandone gli elementi comuni e le differenze. Più in generale cfr. anche L. KOFANOV, *La proprietà pubblica e l'interesse privato nel diritto romano antico*, in *Scritti per A. Corbino*, IV, Bari, 2016, 85, ove l'autore rileva che l'istituto della proprietà statale e il sistema legale della sua esistenza e utilizzo occupa, nei lavori dedicati al diritto romano pubblico, «una posizione molto limitata». Rispetto alle *res in patrimonio populi* la dottrina si è per l'appunto pronunciata in modo sparso e solo incidentalmente, in occasione, tra l'altro, dell'analisi delle *res in usu publico* (cfr., a

res, dunque, allo stato consente solo di evidenziarne i tratti salienti, senza alcuna pretesa di esaustività.

Dal punto di vista classificatorio, le *res in patrimonio populi* appartengono, assieme alle *res in usu publico*, alla categoria delle *res publicae*. Sebbene questa sotto-distinzione non sia menzionata nelle divisioni che i giuristi fecero delle *res humani iuris*, nel cui ambito gli stessi distinsero solo tra *res publicae* e *res privatae*² o tra *res naturalis iure communes omnium*, *res universitatis*, *res publicae* e *res singulorum*³, la stessa si profilò, seppur non

titolo meramente esemplificativo, F. EISELE, *Ueber das Rechtsverhältnis der ‘res publicae in publico usu’ nach römischen Recht*, Leipzig, 1873, 3 ss.; O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1896, 61 ss.; G. SEGRÈ, *Corso di diritto romano. Le cose, la proprietà e gli altri diritti reali*, I, Torino, 1927, 70 ss.; G. LONGO, *Diritto romano*, IV. *Diritti reali*, Roma, 1941, 24 ss.; G. SCHERILLO, *Lezioni di diritto romano. Le cose*, I, Milano, 1945, 89 ss.; P. BONFANTE, *Corso di diritto romano*, II.1². *La proprietà*, Milano, 1966, 83 ss.; M. KASER, *Das Römische Privatrecht*, I², München, 1975, 321 ss.; G. GROSSO, *Problemi sistematici nel diritto romano. Cose - Contratti*, Torino, 1974, 33 ss.; ID., *Corso di diritto romano. Le cose. Con una «nota di lettura» di F. Gallo*, in *RDI*, 1, 2001, 37 ss.; G. PUGLIESE, ‘Res publicae in usu populi’ e ‘in patrimonio populi’ nel corso di Gaetano Scherillo sulle cose, in *Atti del Convegno G. Scherillo (Milano, 22-23 ottobre 1992)*, Milano, 1994, 153 ss.; M.G. ZOZ, *Riflessioni in tema di ‘res publicae’*, Torino, 1999, *passim*; M. GIAGNORIO, *Il contributo del ‘civis’ nella tutela delle ‘res in usu publico’*, in *TSDP*, 6, 2013, 5 ss.; A. DANI, *Il concetto giuridico di ‘beni comuni’ tra passato e presente*, in *Historia et Ius*, 6, 2014, 3 ss.), nonché delle specifiche tipologie di beni afferenti alla categoria, del fisco, delle concessioni amministrative o, ancora, dell’attività svolta dai pubblicani (temi ai quali si accennerà *infra*).

² Così Gaio ripartisce, nell’ambito della sua *summa rerum divisio*, la categoria delle *res humani iuris*: cfr. Gai. 2.10 e Gai. 2 *inst.* D. 1.8.1 pr.

³ Cfr. Marc. 3 *inst.* D. 1.8.2 pr. e I. 2.1 pr. Nella suddivisione fatta da Marciano, in verità, non compaiono le *res publicae*, le quali figurano solo nel passo delle Istituzioni. Secondo un primo orientamento (C. FERRINI, *Sulle fonti delle Istituzioni di Giustiniano*, in *Opere di C. Ferrini. Studi di diritto romano bizantino*, II. *Studi sulle fonti di diritto romano*, Milano, 1929, 354; P. BONFANTE, *Corso*, cit., 54 ss.), Marciano non avrebbe contemplato le *res publicae*, e il *quaedam publicam* presente in I. 2.1 pr. costituirebbe un’aggiunta giustiniana; secondo un altro indirizzo, invece, Marciano avrebbe ricordato anche le *res publicae*, distinguendole sia dalle *res communes omnium* che dalle *res universitatis*, ma il *quaedam publicam*, presente nel testo originario, sarebbe caduto dal Digesto per un errore di un amanuense (cfr. G. GROSSO, *Corso*, cit., 30 ss.; P. LAMBRINI, *Alle origini dei beni comuni*, in *Iura*, 65, 397, nt. 15). Secondo una tesi ancora diversa si sarebbe trattato di una mera differenza terminologica: per Gaio le *res publicae* avrebbero costituito il *genus* includente le due specie delle *res populi romani* e delle *res civitatum* (Gai. 4 *ad ed. prov.* D. 41.3.9),

sempre in modo nitido, a partire dalla giurisprudenza di età traiana⁴. La menzionata bipartizione delle *res publicae* si trova infatti enunciata, in modo più o meno evidente, in diverse fonti giuridiche. In D. 41.1.14 pr.⁵, per esempio, Nerazio chiarisce che i *litora* sono *res publicae* non come quelle cose *quae in patrimonio sunt populi*, ma come quelle che furono apprestate dalla natura e che non sono ancora entrate a far parte del patrimonio di chichessia.

Ancora più esplicito è D. 18.1.6 pr.⁶, in cui Pomponio riporta l'opinione di Celso secondo cui *commercium non sit delle res publicae, quae non in pecunia populi, sed in publico usu habeantur*. Pur non menzionando le *res in patrimonio populi*, poi, diverse fonti sembrano presupporre l'esistenza nella parte in cui sanciscono delle regole che vengono riferite

mentre per Marciano le *res universitatis*, tali perché riferibili all'*universitas* nel suo complesso e non ai singoli membri della stessa, avrebbero costituito il *genus* accanto alle *res communes omnium*, alle *res nullius* e alle *res singulorum*, cioè *privatae*, rappresentando le *res publicae* una specie delle *res universitatis*, nell'ambito delle quali si sarebbero distinte, da un lato, le cose dell'*universitas* intesa come popolo romano (*res publicae*) e, dall'altro lato, le cose dell'*universitas* intesa come singola *civitas* (*res civitatum*) (N. DE MARCO, *I 'loci publici' dal I al III secolo. Le identificazioni dottrinali, il ruolo dell' 'usus', gli strumenti di tutela*, Napoli, 2004, 11 ss.).

⁴ Tuttavia, la distinzione sembrerebbe potersi intravedere, secondo G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 97, già nelle leggi della Repubblica (*Tabula Heracleensis* 23: *quod minus commode populus ea via utatur*, 72: *quo minus ei locis porticibusve populus utatur pateantve*; *lex coloniae Genetivae Iuliae*, 82: *qui agri quaque silvae quaeque aedificia colonis coloniae Iuliae Genetivae quibus publice utantur data adtributa erunt*); e, secondo P. LAMBRINI, voce *Res in usu publico*, in corso di pubblicazione in *Dizionario delle 'res'*, nt. 4, anche in epoca più antica, e precisamente nella monarchia latina (Dion. Hal. 2.7.4; 2.62.4; 4.10.3; Cic. *rep.* 2.18.33).

⁵ Ner. 5 *membr.* D. 41.1.14 pr.: *Quod in litore quis aedificaverit, eius erit: nam litora publica non ita sunt, ut ea, quae in patrimonio sunt populi, sed ut ea, quae primum a natura prodita sunt et in nullius adhuc dominium pervenerunt: nec dissimilis condicio eorum est atque piscium et ferarum, quae simul atque adprehensae sunt, sine dubio eius, in cuius potestatem pervenerunt, dominii fiunt*. Secondo diversi autori questa sarebbe la prima testimonianza giuridica ad aver distinto tra *res in patrimonio populi* e *res in usu publico*: cfr., per esempio, G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 97 ss., e M.G. ZOZ, *Riflessioni*, cit., 196, nt. 598.

⁶ Pomp. 9 *ad Sab.* D. 18.1.6: *Sed Celsus filius ait hominem liberum scientem te emere non posse nec cuiuscumque rei si scias alienationem esse: ut sacra et religiosa loca aut quorum commercium non sit, ut publica, quae non in pecunia populi, sed in publico usu habeantur, ut est campus Martius*.

non alle *res publicae* in generale ma, più specificatamente, a quella parte di esse che sono *in usu publico*⁷.

Dalle fonti non emerge una definizione positiva delle *res in patrimonio populi*, le quali sono piuttosto identificate rispetto a ciò che non sono, ossia rispetto alle *res in usu publico*⁸. Mentre queste ultime erano lasciate all'utilizzazione diretta e in natura da parte della generalità dei consociati, le prime erano solo indirettamente destinate a soddisfare i bisogni della collettività, essendo all'uopo necessario il loro sfruttamento economico da parte della *civitas*. La collettività, in altre parole, non beneficiava immediatamente della *res* concretamente considerata, ma solo dei proventi dalla stessa forniti o delle utilità derivanti dal loro utilizzo. La distinzione tra *res in usu publico* e *res in patrimonio populi* costituiva, per certi versi, l'archetipo della moderna distinzione tra beni demaniali e patrimoniali dello Stato, ossia tra quei beni che soddisfano i bisogni umani attraverso il loro godimento diretto da parte dei consociati e quei beni che forniscono all'ente pubblico i mezzi per soddisfare quegli stessi bisogni grazie alla loro *utilitas*, al loro valore di scambio o al corrispettivo per il loro utilizzo⁹.

Le *res in patrimonio populi* rappresentavano dunque tutte quelle cose dalla cui gestione il *populus Romanus* traeva i proventi necessari per

⁷ Cfr., ad es., Paul. 72 *ad ed.* D. 45.1.83.5, che sancisce l'invalidità di una *stipulatio* avente ad oggetto i beni a uso pubblico; Ven. 1 *stip.* D. 45.1.137.6, che sancisce l'inefficacia di una *stipulatio* sottoposta a una condizione avente ad oggetto la vendita da parte di Tizio di beni *quae publicis usibus in perpetuum relictæ sint*; Ulp. 25 *ad ed.* D. 11.7.8.2, che tratta dell'azione di colui che sotterra un morto *in locum publicis usibus destinatur*; I. 2.20.4, che sancisce l'incommerciabilità dei beni *quae publico usui destinata sunt*; Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17 pr., che menziona le *res quae publicis usibus destinata sunt*; I. 3.19.2, il quale menziona le *res publicam, quae usibus populi perpetuo exposita sit*.

⁸ J.M. PIQUER MARÍ, *'Res in patrimonio/in pecunia populi romanus'*, cit., § 1.

⁹ Così, tra gli altri, E. CORTESE, voce *Demanio (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, 12, 1964, 73. Tale distinzione è oggi codificata negli artt. 822 e 826 cod. civ.: anche nell'ordinamento italiano i beni patrimoniali sono definiti per esclusione rispetto a quelli demaniali, come si evince dal disposto dell'art. 826, comma 1, cod. civ.: «i beni appartenenti allo Stato, alle provincie e ai comuni, i quali non siano della specie di quelli indicati dagli articoli precedenti, costituiscono il patrimonio dello Stato o, rispettivamente, delle provincie e dei comuni».

sostenere gli oneri dell'organizzazione pubblica. Sebbene l'elenco non possa ritenersi tassativo, tra le *res publicae* che erano normalmente produttive di reddito vi erano l'*ager publicus*¹⁰, il suolo provinciale¹¹, gli schiavi pubblici¹² e il loro peculio¹³, le saline, le miniere e le cave¹⁴, i pascoli e i boschi¹⁵, la *pecunia publica*¹⁶ e altre cose mobili di pertinenza statale, tra cui il bottino di guerra¹⁷, il tesoro rinvenuto *in locis publicis*¹⁸ e i *bona damnatorum, vacantia e caduca*¹⁹.

¹⁰ Cfr. *lex agraria* 1, 4, 5, 13, 15, 20, 21, 22, 24, 27, 33; *lex Antonia de Termessibus* 1.12 e 2.28; *lex coloniae Genetivae Iuliae* 82 e 96; Flor. 6 *inst.* D. 41.1.16; Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.3.

¹¹ Così G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 95, secondo il quale, nel diritto classico, anche per le provincie vigeva il principio in forza del quale le terre appartenevano allo Stato, prima nella figura del popolo, poi dell'imperatore (Gai 2.7). La patrimonialità del bene sarebbe derivata, in particolare, dall'imposizione del pagamento dello *stipendium* nelle provincie senatorie e del *tributum* nelle provincie imperiali: cfr. G.I. LUZZATTO, *Sul regime del suolo nelle province romane. Spunti critici e problematica*, Roma, 1974; G. TIBILETTI, '*Ager publicus*' e suolo provinciale, in *Atti del convegno internazionale sul tema: i diritti locali nelle province romane con particolare riguardo alle condizioni giuridiche del suolo* (Roma, 26-28 ottobre 1971), a cura di G.I. Luzzatto, Roma, 1974, 89 ss.; J. FRANCE, '*Tributum*' et '*stipendium*'. *La politique fiscale de l'empereur romain*, in *Finances publiques, intérêts privés dans le monde romain*, Bordeaux, 2017, 439 ss.

¹² Cfr. Marcell. 26 *dig.* D. 1.7.18; Pap. 11 *resp.* D. 16.2.19; Paul. 25 *quaest.* D. 22.1.11.1; Ulp. 36 *ad ed.* D. 27.8.1.15-16.

¹³ Cfr. Pap. 11 *resp.* D. 16.2.19; Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17 pr.

¹⁴ Cfr. Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17.1.

¹⁵ Dei *pascua populi Romani* parlano, per es., Varr. *rust.* 2.1.2; Liv. 39.29; Cic. *leg. agr.* 2.14.36; dei boschi (*silvae, luci*) parlano, tra l'altro, *lex coloniae Genetivae Iuliae* 82; Ulp. 18 *ad ed.* D. 9.2.27.26; Ulp. 71 *ad ed.* D. 43.24.7.8.

¹⁶ *Lex municipi Tarentini* 1, 10, 17, 22, 24; *lex coloniae Genetivae Iuliae* 70, 81, 96; Pap. 11 *resp.* D. 16.2.19; Paul. 25 *quaest.* D. 22.1.11 pr.; Ulp. *l. sing. de off. cur. rei publ.* D. 22.1.33; Ulp. 44 *ad Sab.* D. 48.13.1-3; Marc. 14 *inst.* D. 48.13.5 pr.-1; Paul. *l. sing. de iud. publ.* D. 48.13.11.2, 3, 6; Marc. 1 *iud. publ.* D. 48.13.12 pr.; Marc. *l. sing. de delat.* 49.14.18.10; Papir. 2 *const.* D. 50.8.13; Call. 2 *cogn.* D. 50.10.7.1; C. 4.31.3; C. 7.57.2; C. 8.11.10; C. 9.28.1; C. 10.32.40; C. 11.33.2.1; C. 12.37.16.6; C. 12.50.23.1; C. 12.60.6 pr.; CTh. 12.1.17.

¹⁷ Cfr. Scaev. 4 *reg.* D. 48.4.4 pr.; Cic. *Verr.* 2.4.41.88; Dion. Hal. 8.82.4; Liv. 5.25.7; 6.14.11-12; 26.24.11; 30.14.9; 38.23.10.

¹⁸ Cfr. Call. 3 *d. i. fisci.* D. 49.14.3.10.

¹⁹ Cfr. A. GUARINO, *Storia del diritto romano*¹², Napoli, 1998, 398, il quale annovera il ricavato di tali beni tra le entrate pubbliche dello Stato romano tra il 27 a.C. e il 284

Anche le *res in usu publico* potevano diventare, seppur non in modo irreversibile²⁰, beni patrimoniali. Sebbene il loro godimento fosse in linea di principio generalizzato, gratuito e incondizionato, poteva infatti accadere che l'amministrazione pubblica subordinasse l'utilizzo di alcune di esse al pagamento di un corrispettivo, con lo specifico obiettivo di incrementare le casse pubbliche²¹. Ciò avveniva, per esempio, con riguardo alle acque pubbliche, nel caso del rilascio di concessioni onerose per l'esercizio del diritto di pesca su porzioni di fiumi, laghi e

d.C. Tali beni costituivano, rispettivamente, i beni dei condannati a pena capitale, i beni dei defunti privi di eredi e i beni devoluti *mortis causa* a persone incapaci di ricevere. Quali si fonti si vedano, per es., Tac. *ann.* 2.48, 3.28, 6.2 e 6.19; Plin. *paneg.* 42 e 56; Marc. 4 *inst.* D. 49.14.31; Gai 2.150; Gai 2.286; Gai 3.62; Paul. 7 *ad leg. Iuliam et Papiam* D. 49.14.13 pr.; Ulp. 15 *ad ed.* D. 5.3.20.6; Paul. 7 *ad leg. Iuliam et Papiam* D. 49.14.13.4, 5, 10.

²⁰ La concessione pubblica, tramite cui si condizionava l'uso del bene pubblico al pagamento di un canone, di regola era revocabile dall'autorità: cfr., G. SEGRÈ, *Corso*, cit., 103. Sul punto cfr. anche L. SOLIDORO MARUOTTI, *Il 'civis' e le acque*, in *Index*, 39, 2011, 248.

²¹ Emblematico è Ulp. *l. sing. de off. curat. rei p.* D. 50.10.5.1: *Fines publicos a privatis detineri non oportet. curabit igitur praeses provinciae, si qui publici sunt, a privatis separare et publicos potius redditus augere: si qua loca publica vel aedificia in usus privatorum invenerit, aestimare, utrumne vindicanda in publicum sint an vectigal eis satius sit imponi, et id, quod utilius rei publicae intellexerit, sequi.* Cfr. L. LAMBERTINI, *Limiti alla libera fruizione del mare, dei limi e dei fiumi pubblici?*, in *Confini, circolazione, identità ed ecumenismo nel mondo antico. Atti del VII incontro di studi tra storici e giuristi dell'antichità (Vercelli, 24-25 maggio 2018)*, a cura di P. Garbarino, P. Giunti e G. Vanotti, Firenze, 83, ove afferma, con riguardo alle concessioni di pesca sul mare, che «il potere imperiale, qualora lo ritenga opportuno e conveniente sul piano economico, trova sempre il modo di perseguire i propri fini».

pure del mare²² e per le derivazioni d'acqua dai serbatoi pubblici²³, oppure rispetto ad alcuni *loca publica* che venivano sottratti all'uso pubblico²⁴, come nell'ipotesi della costruzione su suolo pubblico di un

²² La dottrina maggioritaria (sul punto si vedano gli autori citati da L. LAMBERTINI, *Limiti*, cit., 81 nt. 50; *contra* M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a 'res communes omnium' a bene collettivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2010, 57 ss.; G. PURPURA, *'Liberum mare', acque territoriali e riserve di pesca nel mondo antico*, in *AUPA*, 49, 11 ss.; P. SANTINI, *'De loco publico fruendo'. Sulle tracce di un interdetto*, Napoli, 2016, 135 ss.) ammette la pratica delle pubbliche concessioni di pesca nel mare almeno per l'età imperiale, principalmente sulla base di Ulp. 57 *ad ed.* D. 47.10.13.7, ove si parla di una *publica conductio* di pesca marittima, e di CIL XIII.8330. Con riguardo alle concessioni di pesca sui laghi o sugli stagni, cfr. Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.14.1.7 (ove si parla del *publicano qui lacum vel stagnum conduxit* al fine di consentire l'esercizio dello *ius piscandi*). In generale, sulle concessioni di pesca cfr. S. CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, *Régimen jurídico de las concesiones administrativas en el derecho romano*, Madrid, 1996, 189, 218 ss.

²³ In Pomp. 34 *ad Sab.* D. 43.12.2 Pomponio enuncia una serie di restrizioni al principio della libertà di derivazione, tra cui il divieto del senato o del principe, il nocumento alla navigazione e la mancata destinazione dell'acqua all'uso pubblico. In quest'ultima limitazione la dottrina ha rinvenuto il riconoscimento della necessità della concessione per la derivazione delle acque pubbliche. Sebbene si sia ritenuto che il *si modo ea aqua in usu publico non erit* fosse frutto di un'interpolazione (G. SEGRÈ, *Corso*, cit., 99 e 101 nt. 1), è opinione comune che il sistema delle concessioni particolari, gratuite o onerose, reali o personali, nell'ambito della derivazione delle acque, avesse preso piede già nel diritto classico, per poi prendere il sopravvento in epoca più avanzata (cfr. M. LAURIA, *Le derivazioni di acque pubbliche*, in *AUMA*, 8, 1932, 242 ss.; G. LONGO, *Il regime delle concessioni e le derivazioni di acque pubbliche nel diritto classico e giustiniano*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, V, Milano, 1965, 359 ss.). Sulla possibilità che una quota dell'*aqua publica* venisse concessa a singoli privati dietro il pagamento di un *vectigal*, tale da rendere la *res in patrimonio populi*, cfr. F. VALLOCCHIA, *'Aqua publica' e 'aqua profluens'*, in *D@S*, 10, 2011-2012, § 2 (secondo il quale, però, in epoca repubblicana anche la poca acqua che veniva concessa onerosamente ai privati – ossia l'*aqua caduca* che era concessa ai *balneatores* e ai *fullones* dietro il pagamento un *vectigal publicum* – era diretta a servire agli usi pubblici; solo in età imperiale si sarebbero diffuse le concessioni idriche ai privati, così facendo venire meno l'esclusività del principio dell'uso pubblico). Sul punto si veda anche F. VALLOCCHIA, *Studi sugli acqueotti pubblici romani*, I. *La struttura giuridica*, Napoli, 2012, 35 ss.

²⁴ In Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.5 Ulpiano chiarisce che l'interdetto *ne quid in loco publico fiat* riguarda esclusivamente quei *loca quae publico usui destinata sunt*, ossia quei luoghi che erano destinati a un godimento immediato e diretto da parte di tutti i cittadini: sebbene non sia detto esplicitamente, una siffatta affermazione presuppone l'esistenza anche di

edificio non autorizzata né impedita dall'interdetto proibitorio, il cui mantenimento veniva subordinato alla corresponsione di un canone da parte del privato, che così diveniva locatario del terreno²⁵, o, ancora, nell'ipotesi di concessione in uso a persone determinate di edifici pubblici già costruiti – come potevano essere i templi o le basiliche – dietro pagamento di un canone²⁶.

A rigore, a mio avviso non assumevano invece natura patrimoniale quelle *res in usu publico* – tra cui le cloache, le vie pubbliche, le prese d'acqua, i porti e i ponti – in relazione alle quali si imponeva all'utilizzatore il pagamento di una certa somma non tanto allo scopo di trarne un reddito, quanto piuttosto a titolo di contributo per la loro manutenzione o gestione²⁷.

loca il cui utilizzo era, viceversa, contingentato e sottoposto al pagamento di un corrispettivo. Come emerge da Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.3, tra i luoghi pubblici Labeone annoverava le *areae*, le *insulae*, gli *agri* e le *viae publicae*.

²⁵ Quest'ipotesi è descritta in Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.17: *si quis nemine prohibente in publico aedificaverit, non esse eum cogendum tollere, ne ruinis urbs deformetur, et quia prohibitorium est interdictum, non restitutorium. si tamen obstat id aedificium publico usui, utique is, qui operibus publicis procurat, debet id deponere, aut si non obstat, solarium ei imponere: vectigal enim hoc sic appellatur solarium ex eo, quod pro solo pendatur*. Da esso emerge che colui che erigeva un edificio su un suolo pubblico senza la proibizione di alcuno non doveva essere costretto a demolire la costruzione, sia perché la città non venisse deturpata dalle macerie, sia perché l'interdetto aveva natura proibitoria e non restitutoria. Peraltro, nel caso in cui l'edificio non avesse pregiudicato l'uso pubblico del luogo – nel caso contrario, si sarebbe infatti dovuto procedere con la demolizione –, l'organo pubblico avrebbe dovuto imporre al costruttore un *vectigal*, detto *solarium*. Lo scopo, come emerge da Ulp. *sing. de off. cur. rei publ.* D. 50.10.5.1, era quello di aumentare le entrate pubbliche. Sul punto cfr. M.G. ZOZ, *Riflessioni*, cit., 68 s.

²⁶ Cfr. Liv. 27.3; Varr. *l.l.* 6.17; Ov. *Fast.* 653; Ulp. *sing. de off. cur. rei publ.* D. 50.10.5.1; Liv. 9.30; Val. Max. 2.5.4.

²⁷ Il riferimento è a quanto era dovuto per lo spurgo delle cloache (Ulp. 18 *ad Sab.* D. 7.1.27.3 e Ulp. 21 *ad Sab.* D. 30.39.5), per il mantenimento delle vie pubbliche (Ulp. 18 *ad Sab.* D. 7.1.27.3) e delle prese d'acqua (Ulp. 21 *ad Sab.* D. 30.39.5), nonché per il passaggio di persone e cose nei porti (Alf. 7 *dig.* D. 50.16.203), attraverso i ponti (Lab. *post. a lav. epit.* D. 19.2.60.8) e lungo le strade (Ulp. 32 *ad Sab.* D. 24.1.21 pr.). Non condiviso, sul punto, l'opinione di G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 104, secondo cui anche in questi casi la *res in usu publico* avrebbe assunto natura di *res in patrimonio populi*: lo scopo dell'imposizione, infatti, mi sembra che fosse quello di coprire i costi necessari alla

Era anche possibile, viceversa, che alcuni beni suscettibili di gestione economica, come i boschi e i pascoli, fossero in concreto lasciati al libero uso della comunità²⁸. L'appartenenza all'una o all'altra categoria di *res publicae*, dunque, non costituiva una situazione irreversibile, ben potendo i beni originariamente destinati all'uso comune e libero di tutti perdere tale funzione per essere assoggettati a gestione economica e viceversa, a seconda delle priorità e di ciò che si rivelava maggiormente utile per l'interesse pubblico²⁹.

Talvolta le *res in patrimonio populi* si trovano designate, nelle fonti, mediante l'espressione *res fiscales* o *res in patrimonio fisci*³⁰. Tale diversa denominazione si consolidò nel corso del Principato in concomitanza con l'emersione del *fiscus*, ossia della cassa imperiale che progressivamente inglobò i proventi dei beni patrimoniali pubblici prima raccolti nell'*aerarium populi romani*.

L'originaria distinzione delle *res publicae* tra *res in usu publico* e *res in patrimonio populi*, pertanto, finì per essere confusa con quella tra *res in usu*

conservazione del bene piuttosto che quello di produrre ricchezza (in questo senso sembra orientato anche F. VALLOCCHIA, *'Aqua publica'*, cit., 2, nt. 8, ove sottolinea la natura tributaria di queste esazioni e il loro collegamento con l'uso normale e pubblico della *res*; cfr. anche F. SINI, *Persone e cose: 'res communes omnium'*. *Prospettive sistematiche tra diritto romano e tradizione romanistica*, in *D@S*, 7, 2008, § 4, dove osserva che la tutela dell'attività di *purgatio* mirava a salvaguardare la *salubritas* degli ambienti).

²⁸ Cfr. A. BURDESE, *Studi sull' 'ager publicus'*, Torino, 1952, 117.

²⁹ Sulla possibilità che le *res in usu publico* si trasformassero in *res in patrimonio populi* cfr., tra i tanti, G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 87; P. BONFANTE, *Corso*, cit., 83; G. GROSSO, *Corso*, cit., 56. Sebbene le concessioni onerose, essendo revocabili, facessero assumere alle *res in usu publico* il carattere della patrimonialità solo in via temporanea, l'istituto della *vetustas*, implicando una presunzione di antica concessione giustificata da tempo immemorabile, che consentiva il rinnovo delle concessioni personali in caso di cambiamento del titolare del fondo, implicava di fatto una trasformazione della *res in usu publico* in una *res in patrimonio populi*.

³⁰ Cfr. Gai. 3 *ad ed. prov.* D. 50.16.16; Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17.1; Ulp. 55 *ad ed.* D. 39.4.1.1; Ulp. 38 *ad ed.* D. 39.4.12.3 e Gai. 13 *ad ed. prov.* D. 39.4.13 pr., in cui la stessa terminologia è riferita indifferentemente al popolo e al fisco.

publico e *res fiscales*³¹, tra le quali vennero annoverate, tra l'altro, quelle stesse *res* che in epoca repubblicana producevano un reddito pubblico³².

³¹ Così emerge da D. 18.1.72.1 (Pap. 10 *quaest.* D. 18.1.72.1: *Papinianus: lege venditionis illa facta «si quid sacri aut religiosi aut publici est, eius nihil venit», si res non in usu publico, sed in patrimonio fisci erit, venditio eius valebit, nec venditori proderit exceptio, quae non habuit locum*) e da D. 43.8.2.4-5 (Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.4-5: *Hoc interdictum ad ea loca, quae sunt in fisci patrimonio, non puto pertinere: in his enim neque facere quicquam neque prohibere privatus potest: res enim fiscales quasi propriae et privatae principis sunt. igitur si quis in his aliquid faciat, nequaquam hoc interdictum locum habebit: sed si forte de his sit controversia, praefecti eorum iudices sunt.* 5. *Ad ea igitur loca hoc interdictum pertinet, quae publico usui destinata sunt, ut, si quid illic fiat, quod privato noceret, praetor intercederet interdicto suo*). Secondo G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 99 ss. e 103, è probabile che nelle fonti in cui si rinvencono le espressioni *res in patrimonio fisci* o *res fiscales* si facesse originariamente riferimento alle *res in patrimonio populi*. La graduale sostituzione della cassa imperiale (ossia il fisco) al tesoro del popolo romano (ossia l'erario) avrebbe infatti ispirato l'interpolazione di *fiscus* per *populus*. Isolata è rimasta la tesi di F. VASSALLI, *Concetto e natura del fisco*, in *Studi Senesi*, 25, 1908, ora in *Studi giuridici*, III.1, Milano, 1960, 39 ss.; ID., *Sul rapporto tra le 'res publicae' e le 'res fiscales' in diritto romano*, in *Studi senesi*, 25, 1908, ora in *Studi giuridici*, II, 3 ss.), secondo cui, a partire dall'epoca severiana, l'espressione *res publicae* avrebbe designato solo le cose destinate al pubblico uso, a prescindere dalla loro appartenenza (le cose pubbliche, infatti, sarebbero divenute *res nullius*). In verità, come è stato da più parti sottolineato (cfr., ad es., P. BONFANTE, *Corso*, cit., 80 ss., e G. GROSSO, *Corso*, cit., 38 ss.), anche nel diritto giustiniano l'appellativo *publicus* designava ancora le cose appartenenti all'azienda fiscale e patrimoniale dello Stato.

³² Tra cui, per es., l'*ager publicus* (cfr. Paul. 5 *sent.* D. 39.4.11.1, che parla di *agri publici, qui in perpetuum locantur*; Call. 3 *d. i. fisci* D. 49.14.3.10, ove si parla di *loca fiscalia*; Paul. 5 *sent.* D. 49.14.45.13, in cui si parla di *fundo fiscali*; Call. 3 *d. i. fisci* D. 49.14.3.9, che parla di *bona ad fiscum pertinentia*; Mod. 6 *excus.* D. 19.2.49 pr.-1, ove si parla di fondi di Cesare e dell'erario dati in conduzione; Call. 3 *d. i. fisci* D. 49.14.3.6, ove è fatta menzione dei *conductores vectigalium publicorum et agrorum*; Paul. 1 *decr.* D. 49.14.47.1, in cui si parla di una conduzione *a fisco possessionem*), i pascoli (CIL IX.2438 e CIL IX.2826), le foreste, le miniere, le saline e le fabbriche di pece (Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17.1; CIL II.956; CIL II.1179; CIL X.8044; Tac. *agr.* 12; Svet. *Tib.* 49), il tesoro rinvenuto in *Caesaris possessione* (Call. 3 *d. i. fisci* D. 49.14.3.10, ove si afferma che lo stesso spetta nella metà al fisco, in quanto proprietario del suolo). Cfr., sul punto, F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 40 ss.

2. *Appartenenza*

In qualità di *res publicae*, le *res in patrimonio populi* erano *extra nostrum patrimonium*³³: come insegna Gaio, infatti, le prime erano considerate *nullius in bonis*, non facendo parte del patrimonio dei singoli³⁴. Non per questo, però, esse erano prive di titolare: ed infatti, si riteneva che fossero dell'*universitas*, intesa come comunità organizzata di persone³⁵ (*ipsius enim uniuersitatis esse creduntur*)³⁶. È probabilmente entro questa prospettiva che in Ulp. 67 *ad ed. D.* 43.1.1 Ulpiano annoverava le *res publicae* tra le *res quae sunt alicuius*³⁷.

La collettività titolare delle *res in patrimonio populi* era essenzialmente il popolo romano³⁸, il quale, nella concezione più antica, era

³³ La nota distinzione tra *res in patrimonio* ed *extra patrimonio* è sancita in Gai 2.1 e ripresa in I. 2.1 pr. Una parte isolata della dottrina ritiene, invece, che le *res in patrimonio populi* fossero *in patrimonio*: così P. BONFANTE, *Corso*, cit., 79; M.G. ZOZ, *Riflessioni*, cit., 20; F. SINI, *Personae*, cit., § 4. Nella misura in cui l'*esse in patrimonio* fa riferimento alla proprietà dei singoli, la tesi è da respingere.

³⁴ Il pensiero di Gaio è riportato in Gai. 2 *inst. D.* 1.8.1 pr., ove, in merito alle *res publicae*, il giurista afferma che '*nullius videntur in bonis*'.

³⁵ Così N. DE MARCO, I '*loci publici*', cit., 16.

³⁶ Gai 2.11: *Quae publicae sunt, nullius videntur in bonis esse; ipsius enim uniuersitatis esse creduntur. priuatae sunt, quae singulorum hominum sunt*; Gai. 2 *inst. D.* 1.8.1 pr.: *Summa rerum divisio in duos articulos deducitur: nam aliae sunt divini iuris, aliae humani. divini iuris sunt veluti res sacrae et religiosae. sanctae quoque res, veluti muri et portae, quodammodo divini iuris sunt. quod autem divini iuris est, id nullius in bonis est: id vero, quod humani iuris est, plerumque alicuius in bonis est, potest autem et nullius in bonis esse: nam res hereditariae, antequam aliquis heres existat, nullius in bonis sunt. hae autem res, quae humani iuris sunt, aut publicae sunt aut privatae. quae publicae sunt, nullius in bonis esse creduntur, ipsius enim uniuersitatis esse creduntur: privatae autem sunt, quae singulorum sunt.* In questo senso si è sostenuto che in Marc. 3 *inst. D.* 1.8.2 Marciano non avesse menzionato le *res publicae* non perché non le contemplava, ma perché le riteneva ricomprese nell'ambito delle *res uniuersitatis*, intese come beni della collettività.

³⁷ Secondo G. GROSSO, *Corso*, cit., 39, l'affermazione rivelerebbe un'accentuazione dell'appartenenza delle *res publicae* al soggetto, ossia allo Stato.

³⁸ Come osserva G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 89, *publicus* deriva da *populus*, per cui «è *publicus* tutto ciò che si riferisce al *populus*, dove si intende per *populus* non un insieme atomistico di individui, bensì una collettività organizzata, quindi lo Stato».

concretamente inteso come la pluralità dei cittadini³⁹. È solo in prosieguo di tempo, infatti, che il popolo avrebbe iniziato a essere concepito come un'entità astratta, distinta dai suoi singoli membri⁴⁰. In senso lato, però, erano *res in patrimonio populi* anche quelle delle singole *civitates*⁴¹, i cui beni pubblici venivano parimenti distinti in cose ad uso pubblico e cose patrimoniali⁴²: tali erano, ad esempio, il *servus communis civitatis* (Marc. 3 *inst.* D. 1.8.6.1), i *peculia servorum civitatum* (Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17 pr.), il *praedium publicum* (Paul. 1 *resp.* D. 50.1.21.7) e i *pascua et silvae coloniae*⁴³.

³⁹ Per la concezione originaria dello Stato romano come moltitudine di *cives* si vedano R. ORESTANO, *Il 'problema delle persone giuridiche' in diritto romano*, Torino, 1968, 309 ss.; P. CATALANO, *'Populus Romanus Quirites'*, Torino, 1974, 110 ss.; ID., *Alle radici del problema delle persone giuridiche*, in *Diritto e persone. Studi su origine e attualità del sistema romano*, I, Torino, 1990, 164; L. PEPPE, *La nozione di 'populus' e le sue valenze. Con un'indagine sulla terminologia pubblicistica nelle formule dell' 'evocatio' e della 'devotio'*, in *Staat und Staatlichkeit in der frühen römischen Republik*, a cura di W. Eder-C. Ampolo, Verlag, 1990, 327.

⁴⁰ Cfr. G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 190 ss.

⁴¹ Il cenno all'*universitas* che compare in Gai 2.11 deve intendersi riferito sia al *populus Romanus* che alle *civitates*, ossia a tutte quelle altre collettività organizzate a Stato-città (come le città federate, le peregrine e quelle libere), ma anche ai municipi e alle colonie, intese come porzioni del popolo romano (G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 90 ss.). Sul punto cfr. anche G. BRANCA, *Le cose 'extra patrimonium humani iuris'*. *Corso di esegesi delle fonti del diritto romano*, Bologna, 1946-1947, 206.

⁴² In progresso di tempo l'appellativo *publicus* venne usato limitatamente alle cose del popolo romano (Gai. 4 *ad ed. prov.* D. 41.3.9; Gai. 3 *ad ed. prov.* D. 50.16.16; Gai. 3 *ad ed. prov.* D. 3.4.1.2), e le *res* delle *civitates* vennero appositamente denominate come *res universitatis* (Marc. 3 *inst.* D. 1.8.6.1: *Universitatis sunt non singulorum veluti quae in civitatibus sunt theatra et stadia et similia et si qua alia sunt communia civitatum. ideoque nec servus communis civitatis singulorum pro parte intellegitur, sed universitatis et ideo tam contra civem quam pro eo posse servum civitatis torqueri divi fratres rescripserunt. ideo et libertus civitatis non habet necesse veniam edicti petere, si vocet in ius aliquem ex civibus*). Significativo di tale mutamento di denominazione è Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.15, in cui Ulpiano afferma che i beni delle *civitates* sono abusivamente detti pubblici, dovendo le stesse essere intese alla stregua di persone private. In questo senso va letto anche Pap. 1 *resp.* D. 47.2.82, ove si dice che colui che sottrae la *pecunia* della *civitas* è tenuto per *actio furti* e non per *crimen peculatus*.

⁴³ Nella *lex coloniae Genetivae Iuliae* (82) vi è traccia di *agri, silvae e aedificia* delle colonie, che venivano locati a privati dietro il pagamento di un canone o fatti fruttare in altro modo: sul punto cfr. F. RUSSO, *'Agr' e 'silvae'. Lo sfruttamento di risorse pubbliche nella 'lex coloniae genetivae Iuliae'*, in *Forme e modalità di gestione amministrativa nel mondo greco e romano: terra, cave, miniere*, a cura di M. Faraguna e S. Segenni, Milano, 2020, 269 ss.

Le stesse cose che generalmente costituivano una fonte di reddito pubblico potevano anche appartenere ai privati⁴⁴: in tal caso, ovviamente, non si sarebbe trattato di *res in patrimonio populi*, bensì di *res privatae*, la cui *utilitas* sarebbe andata a esclusivo vantaggio del singolo *civis*. Salvo alcuni casi particolari – come quello dell'*ager publicus*⁴⁵, del bottino di guerra⁴⁶ e dei *bona damnatorum, vacantia e caduca*⁴⁷ –, dunque, non vi era un generale principio di naturale o necessaria appartenenza di tali *res* alla collettività⁴⁸.

⁴⁴ Ciò è ovvio per beni quali il denaro, gli schiavi, il loro peculio, i fondi. Nelle fonti, però, vi è anche traccia di miniere e saline private (Ulp. 35 *ad. ed. D.* 27.9.3.6; Ulp. 35 *ad. ed. D.* 27.9.5.1; Ulp. 3 *cons. D.* 50.15.4.7; sul punto cfr. G. NEGRI, *Diritto minerario romano*, I. *Studi esegetici sul regime delle cave private nel pensiero dei giuristi classici*, Milano, 1985), e pure di boschi e pascoli privati (cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 132 ss.; Ulp. 18 *ad. ed. D.* 9.2.27.26; Cels. 25 *dig. D.* 43.24.18 pr.).

⁴⁵ In linea di principio, le terre dell'*ager publicus* appartenevano al popolo romano, perché erano quelle che lo stesso confiscava ai popoli nemici all'esito di conquiste militari: cfr. L. BOVE, *Ricerche sugli 'agri vectigales'*, Napoli, 1960, 2: «l'*occupatio bellica* costituì ognora la fonte principale per la formazione dell'*ager publicus*, nel quale ... era stato compreso l'*ager occupatorius*, che era tale perché era stato *occupatus* dal *populus Romanus* ed era stato sottratto al nemico»; G. PUGLIESE, *'Res publicae in usu populi'*, cit., 157, il quale rileva, rispetto alla terra, che la stessa poteva sì essere privata, ma a condizione che «per l'epoca e l'area geografica, a cui ci si riferisce, non facesse parte dell'*ager publicus*».

⁴⁶ Anche il bottino di guerra rappresentava un bene che per definizione apparteneva al popolo romano in qualità di soggetto vincitore: sulla formazione del «concetto di 'bottino di guerra' come patrimonio del popolo romano», cfr. J.M. PIQUER MARÍ, *Sui beni patrimoniali dello stato nell'antica Roma. La preda bellica*, in *Annali del Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture*, 4, 2016, 431 ss., in particolare là dove l'autore afferma che «il guadagno economico era, infatti, per i Romani parte integrante della guerra e dell'espansione della propria egemonia». Sul punto si veda anche S. BARBATI, *Sul regime proprietario del bottino di guerra mobiliare*, in *I beni di interesse pubblico nell'esperienza giuridica romana*, I, a cura di L. Garofalo, Napoli, 2016, 505 ss.

⁴⁷ Tali beni dovevano appartenere prima al popolo e poi all'imperatore – prima conflueno nell'*aerarium* e poi nel *fiscus* – in virtù di disposizioni di legge: cfr., F. MILLAR, *The 'Fiscus' in the First Two Centuries*, in *JRS*, 53, 1963, 34 ss. e P.A. BRUNT, *The 'Fiscus' and its Development*, in *JRS*, 56, 1966, 79 ss.

⁴⁸ Rispetto alle *res in patrimonio populi*, dunque, si può sostenere che l'*esse extra nostrum patrimonium* facesse riferimento alla condizione attuale della cosa (sul punto cfr. G. GROSSO, *Corso*, cit., 17).

È incerto se il rapporto che intercorreva tra il popolo e le *res* che si dicevano essere nel suo patrimonio fosse configurato in termini di sovranità o di proprietà⁴⁹.

A parte il fatto che, in antico, i due concetti non dovevano neppure essere differenziati, va considerato che il riferimento al *patrimonium populi*, alludendo al contenuto economico del rapporto – e, in particolare, alla possibilità di rendere il bene una fonte di lucro –, fa più verosimilmente propendere per una sua assimilazione al modello dominicale privatistico⁵⁰. La particolare natura del soggetto titolare e dei rapporti giuridici che si instauravano tra la *respublica* e i privati in ordine a questi beni⁵¹, tuttavia, imprimevano a tale forma di appartenenza carattere pubblicistico⁵²: in questo senso, l'*esse nullius in bonis* di Gaio avrebbe fatto

⁴⁹ Interessante in quest'ottica è l'espressione *in potestatem populi Romani venisset*, riferita al bottino di guerra, che si rinviene in Liv. 5.25.7 (*cum ea disceptatio, anceps senatui visa, delegata ad pontifices esset, adhibito Camillo visum collegio, quod eius ante conceptum votum Veientium fuisset et post votum in potestatem populi Romani venisset, eius partem decumam Apollini sacram esse*), ove lo storico narra della cattura di Vevey avventua del 395 a.C. e della sorte della preda bellica catturata all'esito della vittoria militare: sul punto cfr. J.M. PIQUER MARÍ, *'Res in patrimonio/in pecunia populi romani'*, cit., § 2.

⁵⁰ Cfr. P. BONFANTE, *Corso*, cit., 105 ss., il quale osserva che «il rapporto di sovranità sembra diventare proprietà quando la cosa, sia pure in qualche parte, è fatta oggetto di lucro o di reddito; ma per il diritto classico dobbiamo altresì tener presente che i classici ignorano una vera personificazione degli enti collettivi, Stato e corporazioni. In ultima analisi è consigliabile riservare il termine di proprietà a quei tipi e a quegli oggetti in cui si ha una gestione e uno sfruttamento economico»; P. MADDALENA, *Gli incrementi fluviali nella visione giurisprudenziale classica*, Napoli, 1970, 90, secondo la quale la proprietà dello Stato sulle *res in pecunia populi* «non si differenziava molto, nel suo contenuto economico, dalle cose in proprietà dei privati»; G. GROSSO, *Corso*, cit., 39, il quale rileva che «per le cose del patrimonio dello Stato, o di una *civitas*, la proprietà di questi non differisce sostanzialmente nel suo contenuto economico da quella dei privati, ed esse sono oggetto di sfruttamento e di scambio». Si veda anche G. MELILLO, *Economia e giurisprudenza a Roma. Contributo al lessico economico dei giuristi romani*, Napoli, 1978, 90, ove osserva come l'espressione *patrimonium* «tenda in genere a definire un insieme di beni in quanto riferito ad un soggetto».

⁵¹ Sui quali cfr. *infra*, § 3.

⁵² R. ORESTANO, *Il problema delle fondazioni in diritto romano*, in *RDI*, 8, 2008, 31 s.; B. ELLACHEVITCH, *La personnalité juridique en droit privé romain*, Paris, 1942, 7-56; L. KOFANOV, *La proprietà pubblica*, cit., 85 ss.

riferimento non all'esclusione di una titolarità di qualsiasi genere, bensì solamente della proprietà privata⁵³.

In origine tale rapporto di appartenenza doveva essere concepito come una sorta di comproprietà in capo ai singoli *cives*⁵⁴, in ossequio all'accennata equiparazione primitiva del *populus Romanus* con la collettività concreta dei cittadini. In seguito, con il maturare della concezione del popolo come un soggetto distinto dai suoi componenti, si dovette configurare una proprietà unitaria in capo alla *respublica* o alle singole città. Tale processo di astrazione e accentramento della proprietà in capo all'unica entità statale si dovette accentuare con l'avvento dell'impero, in conseguenza dell'istituzione del fisco e della concentrazione del potere del *populus* nelle mani del *princeps*⁵⁵.

Sebbene il concetto di *fiscus* sia molto controverso⁵⁶, si ritiene che, in un primo momento, la parola designasse unicamente le sostanze

⁵³ Cfr. U. ROBBE, *La differenza sostanziale tra 'res nullius' e 'res nullius in bonis' e la distinzione delle res pseudo-marciana (che non ha ne capo ne coda)*, Milano, 1979.

⁵⁴ R. V. JHERING, *Lo scopo nel diritto*, trad. it., Torino, 1972, 393: «questa era la prospettiva in cui l'antico romano vedeva lo Stato. Ciò che apparteneva allo Stato, apparteneva anche a lui. Sono le *res publicae* che egli ha in comune con tutti gli altri, a differenza delle *res privatae* che egli ha soltanto per sè». Cfr. anche M. GIAGNORIO, *Il contributo del 'civis'*, cit., 19 s., secondo cui «l'*universitas* non era altro che l'*universi cives*; di conseguenza, affermare che sono pubblici i beni del popolo vuol dire sostenere che essi appartengono all'insieme dei cittadini». L'autore precisa, tuttavia, che «sui beni pubblici non c'era una vera e propria *communio pro parte*, poiché il cittadino ... non aveva un diritto di proprietà sul bene pubblico, ma allo stesso era semplicemente riconosciuta la facoltà di servirsi del bene e di trarne dei *commoda*»; M.G. ZOZ, *Riflessioni*, cit., 8, ove l'autrice ricorda come in epoca antica il popolo era inteso come «la comunità di tutti i cittadini che esercitavano quindi una comproprietà sull'*ager*», mentre più tardi venne concepito come una persona giuridica astrtta «che esercitava un potere unitario sull'*ager publicus*». Interessante è Macrob. *Sat.* 1.8.3, risalente agli albori della Repubblica, ove si afferma, con riferimento al tempio di Saturno, che la *pecunia publica* in esso custodita era di proprietà comune del popolo («... *Ideo apud eum locaretur populi pecunia communis, sub quo fuissent cunctis universona communia*»).

⁵⁵ A. DANI, *Il concetto giuridico*, cit., 4 s.; G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 100; G. ASTUTI, voce *Cosa (storia)*, in *Enc. dir.*, 11, Milano, 1962, 5; L. SOLIDORO MARUOTTI, *Il 'civis'*, cit., 248.

⁵⁶ Sul punto cfr., tra i tanti, F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 40 ss.; P.A. BRUNT, *The 'Fiscus'*, cit., 75 ss.; F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, IV, Napoli, 1965, 803 ss.; A.H.M. JONES, *The 'aerarium' and the 'fiscus'*, in *Studies in Roman Government and Law*,

dell'imperatore (*patrimonium principis* o *fiscus Caesaris*)⁵⁷, ossia una cassa imperiale che affiancava l'*aerarium*, il quale continuava a raccogliere i proventi dei beni che ancora erano considerati appartenenti al popolo romano. All'inizio del Principato, dunque, le *res fiscales* non sarebbero state pubbliche, identificando esclusivamente beni di proprietà privata dal principe.

Nondimeno, accadeva di frequente che l'imperatore utilizzasse i proventi del proprio patrimonio per far fronte a ingenti spese pubbliche⁵⁸: ciò avveniva soprattutto con riguardo a quei beni che, diversamente da altri, apparivano legati più al titolo pubblico che alla persona dell'imperatore⁵⁹. È per questo che Ulpiano descriveva le *res fiscales* come *res 'quasi' propriae et privatae principis*⁶⁰: pur identificando beni che nella sostanza appartenevano al *princeps*, le *res fiscales* erano per lo più

Oxford, 1960, 106 ss.; R. HERRERA BRAVO, 'Ius fisci', in 'Solidalitas', II, 1981, 153 ss.; ID., 'Ius fisci: aspectos históricos sobre la formación de una categoría jurídica', in *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, a cura di A. Fernández de Buján, G. Gérez Kraemer e M. Malavé Osuna, Madrid, 2011, 549 ss.; M. ALPERS, *Das nachrepublikanische Finanzsystem. 'Fiscus' und 'Fiscus' in der frühen Kaiserzeit*, Berlin-New York, 1995, 10 ss.; E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., *passim*; A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, 'Ius fiscale': principios informadores del sistema tributario romano, in *Principios generales del derecho: antecedentes históricos y horizonte actual*, a cura di F. Reinoso Barbero, Madrid, 2014, 109 ss.

⁵⁷ Il nucleo originario del fisco coincide con le sostanze personali del principe in epoca augustea: cfr. F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 40 ss. Sul punto si vedano, tra gli altri, F. MILLAR, *The Fiscus*, cit., 29; A. MASI, *Ricerche sulla 'res privata' del 'princeps'*, Milano, 1971, *passim*; E. NOÈ, *La fortuna privata del principe e il bilancio dello Stato romano. Alcune riflessioni*, in *Athenaeum*, LXV, 1987, 27 ss.; E. LO CASCIO, 'Patrimonium', 'ratio privata', 'res privata', in *Il 'princeps' e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Bari, 2000, 108 ss.

⁵⁸ Cfr. F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 45.

⁵⁹ Ne sono un esempio le province imperiali, i cui proventi servivano in gran parte a soddisfare esigenze di pubblica utilità. Cfr. F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 43, 48, 57 ss.

⁶⁰ Ulp. 68 *ad ed. D.* 43.8.2.4: *Hoc interdictum ad ea loca, quae sunt in fisci patrimonio, non potest pertinere: in his enim neque facere quicquam neque prohibere privatus potest: res enim fiscales quasi propriae et privatae principis sunt. igitur si quis in his aliquid faciat, nequaquam hoc interdictum locum habebit: sed si forte de his sit controversia, praefecti eorum indices sunt.* Sulla base di questa fonte parte della dottrina ha sostenuto che le *res fiscales* non avrebbero avuto natura pubblica: cfr., a titolo esemplificativo, oltre a F. VASSALLI, *Sul rapporto*, cit., 3 ss., anche E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., 108 e N. DE MARCO, *I 'loci publici'*, cit., 8 s.

destinate a sostenere gli oneri pubblici, essendo in gran parte connesse alla posizione istituzionale del loro titolare⁶¹. Ben presto, infatti, il fisco si separò dalla persona dell'imperatore, associandosi più direttamente alla funzione imperiale pubblica e distinguendosi dalla *res privata principis*, ossia dal patrimonio strettamente personale del principe⁶². È in questa direzione che, nel corso dell'epoca severiana, il fisco assorbì gradualmente i proventi dell'erario⁶³, finendo per essere concepito come una vera e propria «azienda patrimoniale dello Stato»⁶⁴ comprendente il complesso dei beni patrimoniali pubblici, sia mobili che immobili, la cui titolarità non era però più riconosciuta in capo al *populus Romanus* inteso nella sua concretezza, essendosi consolidato un distacco tra l'ente statale e la collettività⁶⁵.

3. Gestione

Le *res in patrimonio populi* erano *in commercio*, come si desume *a contrario* da Pomp. 9 *ad Sab.* D. 18.1.6 pr., ove si afferma l'incommerciabilità delle *res publicae quae non in pecunia populi, sed in publico usu habeantur*, e, con riguardo alle rinominate *res in patrimonio fisci*, da Pap. 10 *quest.* D. 18.1.72.1, ove si sancisce la validità della vendita di una cosa che non sia

⁶¹ P. VOCI, *Istituzioni di diritto romano*⁶, Milano, 2004, 109 nt. 18, che riconosce la proprietà dell'imperatore rispetto a tali beni, seppure non a titolo privato.

⁶² Così emerge da Ulp. 63 *ad ed.* D. 49.14.6.1. Sul rapporto che si configurò, in epoca severiana, tra *fiscus*, *patrimonium principis* o *res privata principis* cfr.: B. ELIACHEVITCH, *La personnalité juridique*, cit., 305 ss.; H. NESSELHAUF, 'Patrimonium' und 'res privata' des römischen Kaisers, in *Historia Augusta Colloquium*, Bonn, 1964, 84; A. MASI, *Ricerche*, cit., 3 ss.; P. CERAMI, 'Contrahere cum fisco', in *AUPA*, 34, 1973, 277 ss.; F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, IV.2, Napoli, 1975, 897 ss.; P.A. BRUNT, *The 'fiscus' and its Development*, in *Roman Imperial Themes*, Oxford, 1990, 134 s.; E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., 109 s.

⁶³ Per un certo periodo erario e fisco coesistero, finché il primo, svuotato dei suoi beni, divenne una semplice cassa municipale (*arca*): cfr. G. SEGRÈ, *Corso*, cit., 75; G. LONGO, *Diritto romano*, cit., 25.

⁶⁴ Cfr. G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 100. Secondo l'autore, tuttavia, il fisco non avrebbe avuto una personalità giuridica autonoma e distinta da quella dello Stato.

⁶⁵ A. DANI, *Il concetto giuridico*, cit., 5.

di uso pubblico ma appartenente al fisco⁶⁶. Potendo essere oggetto di negozi giuridici, era anche possibile che, osservate determinate formalità, tali *res* passassero in proprietà privata, così perdendo la loro natura di beni patrimoniali pubblici⁶⁷: rispetto a tale specie di *res publicae*, dunque, si deve ritenere che il *nullius in bonis* di Gaio facesse riferimento alla condizione attuale della cosa⁶⁸.

Sulla base di Gai. 4 *ad ed. prov.* D. 41.3.9 si è però sostenuto che, come le *res in usu publico*, neppure le *res in patrimonio populi* sarebbero state usucapibili, in quanto non idonee a far parte di un patrimonio privato⁶⁹: senonché, la *ratio* del divieto sembrerebbe piuttosto risiedere nel fatto che, in tal modo, il privato avrebbe acquistato la proprietà del bene gratuitamente, in spregio alla natura redditizia delle *res* costituenti il patrimonio pubblico. La commerciabilità di tali beni, infatti, era connaturata alla loro funzione reddituale, potendo la collettività beneficiarne solo attraverso il loro valore di scambio o di reddito⁷⁰.

⁶⁶ Sul testo cfr. R. ORESTANO, *Il 'problema delle persone giuridiche'*, cit., 301; P. CERAMI, *'Contrahere cum fisco'*, cit., 258 ss.

⁶⁷ Rispetto all'*ager publicus*, per es., solo un'esplicita manifestazione di volontà da parte del popolo, espressa mediante *lex* o *plebiscitum*, poteva consentire la costituzione del *dominium ex iure Quiritium* a favore del privato cittadino, con il conseguente venir meno di quello dello 'Stato': cfr. L. BOVE, *Ricerche*, cit., 8.

⁶⁸ Rispetto alle *res in patrimonio populi*, pertanto, non vale la sovrapposizione tracciata dalla dottrina tra la distinzione *res in nostro patrimonio* - *res extra nostrum patrimonium* e quella *res in commercio* - *res extra commercium*: sull'inattendibilità di tale sovrapposizione cfr. M. GENOVESE, *'Res in nostro patrimonio vel extra nostrum patrimonium'*. *Valenza giuridico istituzionale della partizione*, in *'Fides' 'Humanitas' 'Ius'*. *Studi in onore di L. Labruna*, a cura di C. Cascione e C. Masi Doria, IV, Napoli, 2007 e G.G. ARCHI, *La 'summa divisio rerum' in Gaio e Giustiniano*, in *SDHI*, 3, 1937, 10.

⁶⁹ Cfr. G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 104; P. BONFANTE, *Corso*, cit., 83.

⁷⁰ Come sottolinea A. GUARINO, *Storia*¹², cit., 206 ss. e 397 ss., i prodotti dei beni patrimoniali pubblici venivano utilizzati per soddisfare le esigenze del popolo romano e per far fronte alle spese pubbliche più disparate, tra cui quelle necessarie per lavori pubblici, cerimonie religiose, esigenze militari, uscite straordinarie per ricompense e feste pubbliche, distribuzioni gratuite di olio, vino, grano, gli stipendi di impiegati, funzionari imperiali e magistrati provinciali, le indennità dei governatori delle province, le uscite straordinarie per le ricompense.

I proventi che derivavano dalle guerre vittoriose e dallo sfruttamento economico dei beni pubblici confluivano, in epoca repubblicana, nell'*aerarium populi Romani*⁷¹, anche detto *aerarium Saturni* con riferimento al luogo in cui il tesoro pubblico era materialmente depositato e simbolicamente custodito, ossia il tempio di Saturno⁷². Con l'avvento del principato, invece, le entrate pubbliche vennero gradualmente avocate dal fisco, il quale, dopo un iniziale periodo di coesistenza con l'*aerarium*⁷³, finì per assorbirne il contenuto, diventando l'unica cassa pubblica dell'impero⁷⁴.

Il passaggio dall'erario al fisco implicò al contempo un mutamento nel sistema di amministrazione delle finanze pubbliche.

Durante la repubblica la gestione delle *res in patrimonio populi* spettava alla magistratura, sotto la direzione e sorveglianza del senato. Più in particolare, l'amministrazione e la conservazione della *publica pecunia* che era raccolta nell'*aerarium* era affidata ai questori⁷⁵, mentre la gestione del patrimonio immobiliare pubblico competeva ai censori⁷⁶. Al fine di

⁷¹ Cfr. M.H. CRAWFORD, voce '*Aerarium*', in *NPW*, Leiden, 2006, 190 ss.

⁷² Sul punto cfr. M. CORBIER, *L' 'aerarium Saturni' et l' 'aerarium militare'*. *Administration et prosopographie sénatoriale*, Roma, 1974. Secondo J.M. PIQUER MARÍ, '*Res in patrimonio/ in pecunia populi romani*', cit., § 3, l'idea per cui nel regno di Saturno tutto era comune sarebbe consustanziale alla tradizione religiosa romana, che considerava questa divinità come protettrice della ricchezza del popolo.

⁷³ Cfr. G. SCHERILLO, *Lezioni*, cit., 99 ss., il quale rileva che, quando, con la costituzione del Principato, accanto all'*aerarium populi romani*, gestito dai questori, si collocò il fisco, a disposizione del principe e da lui amministrato, «nel primo confluivano le entrate dell'Italia e delle provincie senatorie, nel secondo le entrate delle provincie imperiali, conforme alla distinzione operata da Augusto, e quindi anche altre entrate». Sul punto cfr., più dettagliatamente, F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 43 ss.

⁷⁴ Cfr. G. SEGRÈ, *Corso*, cit., 75; P. BONFANTE, *Corso*, cit., 80; F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 51.

⁷⁵ Cfr. Pomp. *l.S. enchir.* D. 1.2.2.22 (*Deinde cum aerarium populi auctius esse coepisset, ut essent qui illi praeessent, constituti sunt quaestores, qui pecuniae praeessent, dicti ab eo quod inquirendae et conservandae pecuniae causa creati erant*), che testimonia l'istituzione dei questori con il compito di presiedere all'erario e di ricercare e conservare la *pecunia publica*.

⁷⁶ Cfr. F. GUIZZI, voce '*Censores*', in *Noviss. dig. it.*, 3, Torino, 1957, 101 ss.; F. CANCELLI, *Studi sui 'censores' e sull' 'arbitratus' della 'lex contractus'*, Milano, 1957.

assolvere più efficacemente alle loro funzioni, entrambi si avvalevano, il più delle volte, dell'attività di appaltatori privati, detti *publicani*⁷⁷.

Nel principato, invece, l'amministrazione del patrimonio pubblico venne gradualmente reclamata dagli imperatori, i quali andarono assumendo un controllo generale dell'intero sistema finanziario⁷⁸. In un primo momento ciò avvenne tramite la nomina da parte del *princeps* dei *praefecti aerarii Saturni*, che assunsero la competenza dell'*aerarium* finché questo sopravvisse accanto al fisco⁷⁹; poi, quando quest'ultimo divenne l'unica cassa pubblica, l'amministrazione delle risorse statali venne concentrata esclusivamente nelle mani dell'imperatore, che la esercitava per mezzo dei *procuratores fisci* – ossia di quei funzionari imperiali che in origine si occupavano del suo patrimonio privato – o ne concedeva l'esercizio, dietro corrispettivo, a impresari privati (*conductores, manipes*)⁸⁰.

Le fonti non ci hanno trasmesso un modello unitario delle modalità attraverso le quali avveniva lo sfruttamento dei beni patrimoniali.

Al contrario, risulta che esistessero plurime formule di gestione economica, la cui specificità dipendeva dalla tipologia di bene che di volta in volta veniva in rilievo. È possibile, tuttavia, evidenziare alcuni tratti di massima che risultano comuni alle varie forme di impiego del patrimonio pubblico.

Il commercio delle *res in patrimonio populi*, innanzitutto, presentava caratteristiche peculiari in ragione della natura pubblica del soggetto titolare. Pur prendendo spesso a prestito il nome e gli schemi dei negozi privatistici, infatti, i rapporti giuridici attraverso i quali tali *res* venivano fatte circolare erano contraddistinti da un'impronta pubblicistica, per cui la relazione che si instaurava tra la parte pubblica e il privato era

⁷⁷ Cfr. C. NICOLET, *Censeurs et publicains. Économie et fiscalité dans la Rome antique*, Paris, 2000; P.A. BRUNT, *Publicans in the Principate*, in *Roman Imperial Themes*, Oxford, 1990, 354 ss.; P. BONETTI, voce '*Publicani*', in *Noviss. dig. it.*, 14, Torino, 1967, 584; F. DE MARTINO, *La storia dei publicani e gli scritti dei giuristi*, in *Labeo*, 39, 1993, 5 ss.

⁷⁸ Cfr. F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 40 ss.

⁷⁹ Cfr. M. CORBIER, *L' 'aerarium Saturni'*, cit., 24; Tac. *ann.* 13.28-29; CIL VI.1495; Plin. *ep.* 3.4.2.

⁸⁰ Cfr. G. HUMBERT, *Saggio sulle finanze e sulla contabilità pubblica presso i romani*, trad. it., Milano, 1886, 98 ss.; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 905.

assoggettata a cautele particolari e a norme speciali di pubblica amministrazione. La disciplina privatistica del tipo negoziale che veniva impiegato, quindi, veniva quasi sempre adattata alla peculiarità del rapporto⁸¹.

Lo sfruttamento economico dei beni pubblici poteva avvenire sia in forma diretta che indiretta.

Lo sfruttamento diretto poteva tradursi, per esempio, nella vendita, a condizioni particolari, di alcuni beni pubblici⁸² – come la parte non liquida del bottino di guerra⁸³, il tesoro, i *bona damnatorum*, *vacantia* e *caduca*⁸⁴ e alcune porzioni dell'*ager publicus*⁸⁵ –, nell'utilizzo della *pecunia*

⁸¹ Cfr. M.G. ZOZ, *Riflessioni*, cit., 9 e 200, la quale, pur rilevando inizialmente che le *res in pecunia populi* sarebbero state assoggettate a una «disciplina essenzialmente privatistica [...] simile al regime dei beni patrimoniali moderni», finisce per osservare che, rispetto alle *res in patrimonio populi*, «tende a prevalere un carattere pubblico dei rapporti»; F. VASSALLI, *Concetto*, cit., 75, secondo il quale il rapporto con le *res publicae in patrimonio populi* sarebbe stato «di natura puramente pubblicistica».

⁸² Cfr. Ulp. 10 *ad ed. D.* 50.16.17.1, ove si menzionano, tra i *publica vectigalia*, i proventi dei '*venalium rerum*'.

⁸³ L'equivalente economico ricavato dalla vendita del bottino di guerra – ossia di quella parte che residuava in seguito alla distribuzione di una parte della *praeda* ai soldati e all'erario – erano le *manubiae*, le quali costituivano denaro pubblico che il generale – un magistrato *cum imperio* – tratteneva al fine di impiegarlo nella realizzazione di opere pubbliche quali la costruzione di tempi e di monumenti: cfr. J.M. PIQUER MARÍ, *Sobre los conceptos 'praeda', 'manubiae' y 'spolium' durante la República*, in *RGDR*, 22, 2014; F. BONA, *Sul concetto di 'manubiae' e sulla responsabilità del magistrato in ordine alla preda*, in *SDHI*, 26, 1960, 105 ss.

⁸⁴ Queste vendite rientravano nei compiti di ordinaria amministrazione dei questori: cfr. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*², II.1, Leipzig, 1877, 429 e 538. Cfr. A.A. RUIZ, *Adquisición de la propiedad y pago del precio en las ventas fiscales*, in *RGDR*, 2014, 127 ss., nt. 264.

⁸⁵ È soprattutto in questo campo che si nota la particolarità del commercio delle *res in patrimonio populi*, il quale presentava «caratteristiche proprie, che non rientrano negli schemi del diritto privato» (cfr. R. ORESTANO, *Il problema delle fondazioni*, cit., 32). Solo una legge o un atto normativo, infatti, poteva rendere alcune porzioni dell'*ager publicus* suscettibili di acquisto privato, a condizioni determinate (come osserva A. BURDESE, *Studi*, cit., 42 ss., la vendita dell'*ager publicus* doveva richiedere di volta in volta apposito mandato, rivestendo carattere eccezionale, legato ad esigenze finanziarie di natura militare). La vendita era di competenza dei questori (si parla, infatti, di *ager quaestorius*),

publica per l'acquisto di grano da distribuire alla comunità⁸⁶, nella distribuzione di parte del bottino di guerra ai soldati⁸⁷ o, ancora, nell'impiego degli schiavi pubblici per l'estrazione dei metalli dalle miniere pubbliche⁸⁸.

Lo sfruttamento indiretto, invece, consisteva nella messa a reddito del bene. Ne sono esempi i prestiti e gli investimenti del denaro pubblico produttivi di interessi⁸⁹, le molteplici forme di sfruttamento dell'*ager*

ai quali una *lex* o il Senato potevano porre a disposizione porzioni di *ager publicus* affinché le concedessero in utilizzazione a privati cittadini dietro il pagamento di un prezzo immediato e di un minimo canone periodico. Livio, tuttavia, ricorda alcuni casi di vendita di *ager publicus* da parte dei censori (Liv. 32.7.3; 40.51.5; 41.27.10): secondo A. BURDESE, *Studi*, cit., 48, la vendita da parte dei censori doveva rispondere «ad esigenze inerenti alla amministrazione della terra pubblica, avendo per oggetto lotti di piccola estensione». Nonostante l'atto fosse designato come vendita, il popolo conservava la titolarità delle terre trasferite (cfr. Sic. Flacc. *cond. agr.*, Lachman, p. 136.14 e p. 137.19: *ut vero Romani omnium gentium potiti sunt, agros ex hoste captos ... per quaestores populi Romani vendiderunt ... ut tamen populi Romani essent ... nam sunt populi Romani quorum uecrigal ad erarium pertinent*). Altre fonti rilevanti in tema di vendita questoria di *ager publicus* sono Hyg. *de condic. agr.*, Lachman, p. 115.15 e 20; Sic. Flacc. *cond. agr.*, Lachman, p. 152.23 e p. 27; Liv. 28.46.4. Interessante è anche la legge agraria del 111 a.C. (70), in cui il popolo appare come un soggetto creditore al quale si deve del denaro ricavato dalla vendita dei possedimenti in Africa.

⁸⁶ Cic. *Verr.* 2.3.175.

⁸⁷ Cfr. J.M. PIQUER MARÍ, *Sobre los conceptos 'praeda'*, cit., § 2, in relazione ai diversi usi che venivano fatti del bottino di guerra.

⁸⁸ S. CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 189. Sugli schiavi pubblici cfr. L. HALKIN, *Les esclaves publics chez les Romains*, Roma, 1965.

⁸⁹ Cfr. Paul. 25 *quaest.* D. 22.1.11 pr.; Ulp. 34 *ad ed.* D. 22.1.33; Papir. 2 *const.* D. 50.8.13.

*publicus*⁹⁰ – tra cui possono ricordarsi quelle dell'*ager occupatorius*⁹¹, *compascuus*⁹², *scripturarius*⁹³ e *ensorius*⁹⁴ –, rispetto alle quali si parla

⁹⁰ La maggior parte delle attestazioni relative alle concessioni aventi ad oggetto porzioni di *ager publicus* sono contenute nella *lex agraria* del 111 a.C. (cfr., ad es., 21, 24, 32 e 85), e pure nella *lex Antonia de Termessibus* del 70 a.C. (1.19-23). Sull'*ager publicus* e sul suo sfruttamento cfr., in generale, G. BRANCA, voce '*Ager publicus*', I, Torino, 1957, 414; F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, I, Napoli, 1958, 340 ss.; P. DE FRANCISCI, *Storia del diritto romano*², II.1, Milano, 1941, 35 ss.; L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Alcuni problemi di storia romana arcaica: 'ager publicus', 'gentes' e clienti*, in *BIDR*, 83, 1980, 29 ss.; ID., '*Ager publicus*' e '*ager privatus*' dall'età arcaica al compromesso patrizio-plebeo, in *Estudios en homenaje al Professor J. Iglesias*, Madrid, 1988, 639 ss.; S. CASTÁN PÉREZ GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 123 ss.; D. RATHBONE, *The control and the exploitation of 'ager publicus' in Italy under the Roman Republic*, in *Tâches publiques et entreprise privée dans le monde romain*, Neuchâtel, 2003, 135 ss.; O. DILIBERTO, *Proprietà fondiaria pubblica e disponibilità dei privati nel diritto romano*, in *Atti del III convegno internazionale sul diritto romano, diritto cinese e codificazione del diritto civile (Pechino, 14-16 ottobre 2005)*, a cura di J. Ping e S. Schipani, Pechino, 2008, 1 ss.; S. SISANI, L' '*ager publicus*' in età graccana, 133-111 a.C.: una rilettura testuale, storica e giuridica della '*lex agraria*' epigrafica, Roma, 2015.

⁹¹ Cfr. R. ORESTANO, *Il problema delle fondazioni*, cit., 32, rileva che si sarebbe trattato di terre incolte delle quali era concessa l'occupazione contro il pagamento di un decimo dei frutti ricavati da semina o di un quinto di quelli degli alberi. La questione dell'imposizione di un *vectigal* rispetto all'uso degli *agri occupatorii* – espressione che indica la prima forma di sfruttamento dell'*ager publicus*, che era in origine lasciato in via esclusiva all'occupazione privata – è in realtà assai discussa e incerta. Viene in rilievo, sul tema, un passo di Appiano (*de bellis civilibus* 1.7 e 1.18) ove risulta attestata l'imposizione di un *vectigal* sull'*ager occupatorius* che sarebbe stato calcolato in base al prodotto (sul valore probante di questo passo ha manifestato diverse perplessità A. BURDESE, *Studi*, cit., 13 ss., 35, 64 ss. e 71 ss., il quale ritiene sicura «almeno per i primi secoli, l'esenzione dal pagamento di ogni sorta di *vectigal* allo Stato, in considerazione della già accennata assenza per l'età arcaica di circostanze ambientali che richiedessero o anche semplicemente permettessero una imposizione tributaria», ed esclude che i possessi occupatori siano stati assoggettati anche solo in parte a una imposizione tributaria prima della legislazione dell'età graccana. Ad ogni modo, secondo l'autore gli *agri occupatorii* tassati si sarebbero differenziati dagli *agri locati*, «non essendo oggetto di un contratto concluso tra concessionario e Stato quale la *locatio censoria*»; sul tema cfr. anche L. ZANCAN, '*Ager publicus*'. *Ricerche di storia e di diritto romano*, Padova, 1935, 6 ss.; F. BOZZA, *La 'possessio' dell' 'ager publicus'*, I, Milano, 1939, 9 ss.; L. CLERICI, *Economia e finanza dei romani*, Bologna, 1943, 407 ss.; G. TIBILETTI, *Il possesso dell' 'ager publicus' e le norme 'de modo agrorum' sino ai Gracchi*, in *Athenaeum*, 26, 1948, 173 ss.; G.I. LUZZATO, *La riscossione tributaria in Roma e l'ipotesi della proprietà-sovranià*, in *Atti del congresso*

internazionale di Verona, IV, 1951, 68 ss. Sulla natura del *vectigal* imposto dai Gracchi cfr. M. KASER, *Die Typen der Römischen Bodenrechte in der späteren Republik*, in *ZSS*, 62, 1942; sull'imposizione del *vectigal* nelle leggi postgraccane citate da Appio cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 85 ss.).

⁹² Insieme all'*ager scripturarius*, rappresenta una delle antiche forme di sfruttamento dell'*ager publicus* pascolativo (cfr., per es., la disposizione 14 della *lex agraria*). Secondo A. BURDESE, *Studi*, cit., 41, esso avrebbe «avuto origine dall'uso, invalso in sede di assegnazioni sia viritane sia coloniali, e rispondente ad evidenti ragioni di opportunità economica, di concedere pascoli (che rimanessero pubblici) allo sfruttamento comune di più assegnatari limitrofi».

⁹³ Fest. voce '*scripturarius*' (Lindsay, p. 446). Su queste porzioni di *ager publicus* sin dal IV secolo a.C. era permesso ai privati il pascolo dietro pagamento di una tassa, detta *scriptura*, la cui percezione era appaltata dai censori ai pubblicani (il termine *scriptura* deriva presumibilmente dai registri che questi ultimi tenevano per conteggiare i capi di bestiame pascolanti, in funzione del cui numero veniva determinato l'importo che il privato doveva corrispondere): cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 37 ss., nt. 80, il quale osserva peraltro che il regime dell'*ager scripturarius* sorse «con l'affermarsi di esigenze finanziarie pubbliche» e che sarebbe storicamente attestato che la *scriptura* «abbia costituito per lo Stato il primo reddito ricavato dallo sfruttamento dell'*ager publicus*». Nella legge agraria del 111 a.C. vi è testimonianza, oltreché dell'esistenza di terre aperte al libero pascolo di tutti (24-26), di un sistema di locazione censoria avente a oggetto lotti che erano riservati al pascolo esclusivo di uno o più pastori determinati (19, 37, 82-83, 85-86, 88, 91).

⁹⁴ L'espressione fa riferimento al regime delle locazioni censorie, invalse a partire dal IV-III secolo a.C. come metodo di sfruttamento dell'*ager publicus* consistente in una concessione personale di godimento di un fondo dietro pagamento di corrispettivo periodico fisso, detto *vectigal*: cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 46 ss.

generalmente di *agri vectigales*⁹⁵, dei pascoli⁹⁶ e dei boschi⁹⁷, delle miniere e delle saline⁹⁸, delle risorse ittiche⁹⁹, nonché le concessioni onerose in uso esclusivo dei beni *in usu publico*¹⁰⁰.

⁹⁵ Sui terreni che potevano formare oggetto di una concessione dietro il pagamento del corrispettivo di un *vectigal*, dalle quali sorgeva per il concessionario il cosiddetto *ius in agro vectigali*, cfr., tra i tanti, F. LANFRANCHI, *Studi sugli 'agri vectigales'*, I. *La classicità dell' 'actio in rem vectigalis'*, Napoli, 1938; ID., *Studi sugli 'agri vectigales'*, II. *Il problema dell'usucapibilità degli 'agri vectigales'*, Napoli, 1939; ID., *Studi sugli 'agri vectigales'*, III. *La trasmissibilità a titolo singolare del 'ius in agro vectigali'*, Trieste, 1940; L. BOVE, *Ricerche*, cit., 19 ss.; F. GALLO, *Disciplina giuridica e costruzione dogmatica nella 'locatio' degli 'agri vectigales'*, in *SDHI*, 30, 1964, 30 ss.; L. MAGANZANI, *'Agri publici vectigalibus subiecti': organizzazione territoriale, regime giuridico*, in *Iuris Antiqui Historia*, 3, 2011, 165 ss. Come nota F. GALLO, *Disciplina giuridica*, cit., 11 ss., inizialmente i censori non potevano locare l'*ager publicus*, ivi comprese le porzioni di *ager* municipale, per un periodo superiore alla durata della loro carica, pari a un quinquennio. Successivamente, tale divieto sarebbe venuto meno, e la possibilità di un affitto *in perpetuum* sarebbe dipesa dal duplice vantaggio che lo stesso arrecava, ossia il fatto di assicurare alla città un'entrata costante e di sollevarla dalle cure inerenti all'amministrazione del patrimonio fondiario.

⁹⁶ Finché fu mantenuta la locazione per opera dei censori (forse fino alla censura di Vespasiano), per il loro uso era percepita la *scriptura* (ossia una tassa che veniva determinata sulla base di un tasso fisso per ogni capo di bestiame pascolante: cfr. le disposizioni 24-26 della legge agraria e, con riferimento alle modalità di calcolo della *scriptura*, Plaut. *trucul.* 143-146 e Varr. *rust.* 2.1.16). Successivamente alla scomparsa degli *scripturarii*, l'affitto fu concluso dai *procuratores fisci* (CIL IX.2438, ove si parla di *conductores gregum*; CIL IX.2826). Anche durante il Principato si fece ricorso al compascolo, ossia alla concessione di pascoli pubblici in godimento esclusivo a più privati, oltreché ai singoli, dietro pagamento di un *vectigal* all'ente pubblico (cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 123 ss. e Hyg. *de limit. const.*, Lachman, p. 201.12 e p. 18).

⁹⁷ Anche per lo sfruttamento delle selve veniva imposto un *vectigal*, come emerge da Cic. *leg. agr.* 1.1.3. Con riguardo alle foreste, vi è traccia di appalti ai pubblicani aventi ad oggetto il loro sfruttamento per l'estrazione della pece: Cic. *Brutus* 22.85 e 86, ove sono menzionate le *societates picariariae* della Sila (sul punto cfr. A. GIARDINA, *Allevamento ed economia della selva in Italia meridionale. Trasformazioni e continuità*, in *Società romana e produzione schiavistica*. I. *L'Italia: insediamenti e forme economiche*, Roma-Bari, 99 ss. e, per altre fonti menzionanti selve destinate al pascolo o *glandiferae*, A. MATEO, *Notas sobre los arrendamientos de 'ultroributa'*, in *Index*, 28, 447 nt. 2). Interessante è anche Alf. 7 *dig.* D. 19.2.29, rispetto al quale la recente dottrina ha qualificato la fattispecie di riferimento come una locazione pubblica avente ad oggetto lo sfruttamento di un bosco, inteso come bene pubblico produttivo, attraverso la raccolta della legna morta e dei frutti, l'allevamento o la produzione di pece o carbone: cfr. A. TRISCIUOGGIO,

Sebbene sia impossibile desumere dalle fonti una regolamentazione unitaria e generale degli svariati schemi giuridici cui l'amministrazione

*Sull' 'interpretatio' alfeniana 'pro locatore' in D. 19.2.29, in AG, 120, 2000, 610 (contra A. WACKE, *Umweltschutz im römischen Recht?*, in 'Orbis Iuris Romani', 7, 124 ss.).*

⁹⁸ Sulle concessioni minerarie e sullo sfruttamento delle miniere pubbliche cfr. R. BINAGHI, *L'aspetto economico-giuridico dell'organizzazione mineraria dell'impero romano*, Roma, 1941, *passim*; R. ASTOLFI, *Diritto minerario e problemi di metodo*, in *SDHI*, 52, 1986, 516 ss.; A. VERGARA BLANCO, *Contribución a la historia del derecho minero*, I. *Fuentes y principios del derecho minero romano*, in *Revista de Estudios Historico-Juridicos*, 12, 1987-1988, 13 ss.; S. CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 185 ss.; G. NEGRI, *Sulle 'concessioni' minerarie nel diritto romano*, in *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica. Atti del Congresso di Torino (17-19 ottobre 1997)*, Napoli, 1997, 57 ss.; J. ANDREAU, *Recherches récentes sur les mines à l'époque romaine*, I. *Propriété et mode d'exploitation*, in *Revue Numismatique*, 31, 1989, 86 ss.; A.M. SANZ, *Observaciones sobre el régimen jurídico de la minería en tierras pública en época romana*, Santiago de Compostela, 2001, 87 ss.; ID., *Nuevas reflexiones sobre el régimen jurídico minero romano*, in *Minería y metalurgia antiguas. Visiones y revisiones. Homenaje a C. Domergue*, a cura di A. Orejas e C. Rico, Madrid, 2012, 245 ss.; C. DOMERGUE, *Le régime juridique des mines du domaine public à Rome. À propos d'un ouvrage récent*, in *Mélanges de la Casa de Velázquez*, XXXIV.2, 2004, 221 ss. In tema di concessioni minerarie cfr. CIL III.4788; CIL V.810; Gai. 13 *ad ed. prov.* D. 39.4.13 pr.; Gai. 3 *ad ed. prov.* D. 3.4.1 pr. Rispetto alle saline, le notizie di cui disponiamo sono scarse (cfr., per es., Liv. 1.3.9; Plut. *Rom.* 25.5; Dion. Hal. 2.55.5; Plin. *nat. hist.* 31.89), ma è stato appurato come le stesse fossero considerate un bene appartenente al popolo romano e il cui sfruttamento veniva concesso ai publicani (cfr. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, cit., 440, nt. 3).

⁹⁹ Pur essendo *res in usu publico*, anche le acque pubbliche (mare, fiumi, lidi, stagni) potevano essere assoggettate a sfruttamento economico nell'interesse pubblico, tramite la loro concessione ad appaltatori privati: cfr., a titolo esemplificativo, Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.14.1.7, ove si parla di una *conductio* da parte di un publicano di un lago o di uno stagno per l'esercizio dello *ius piscandi*, nonché Macrobr. *Sat.* 2.11.3, Fest. voce '*lacus Lucrinus*' (Lindsay, p. 108), Val. Max. 9.1.1.1.

¹⁰⁰ Cfr. *supra*, § 1, ove si è accennato al fatto che anche le *res in usu publico* potevano essere riservate all'uso esclusivo o allo sfruttamento da parte di persone determinate dietro il pagamento di un corrispettivo, divenendo così *res in patrimonio populi*. In generale, per il regime dettagliato delle concessioni amministrative aventi ad oggetto beni in uso pubblico (come, ad es., le concessioni del suolo pubblico a scopo edificatorio, quelle aventi ad oggetto edifici pubblici già costruiti, quelle per l'edificazione sul mare e sul lido, quelle aventi ad oggetto l'attività di pesca nonché, in genere, quelle relative alle acque pubbliche) cfr. S. CASTÁN PÉREZ GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 151 ss., 201 ss., 225 ss.

pubblica fece ricorso per far fruttare il proprio patrimonio¹⁰¹ – dovendosi tra l'altro rimandare, per cogliere le particolarità delle singole modalità di sfruttamento, alle leggi agrarie, alle *leges locationes* dei censori, alle fonti relative alle concessioni minerarie¹⁰², agli editti sulle cose pubbliche e alle iscrizioni epigrafiche –, in linea di massima il modello che venne impiegato con più frequenza nell'età repubblicana e sino all'incirca all'età degli Antonini – a partire dalla quale si sarebbe diffuso un sistema di amministrazione diretta delle risorse pubbliche da parte dell'apparato statale¹⁰³ – fu quello della concessione dei beni in uso a

¹⁰¹ Cfr. A. TRISCIUOGGIO, *Le concessioni di beni pubblici nell'esperienza romana*, in *Labeo*, 45, 1999, 283.

¹⁰² Di queste significativa è la *lex metallis dicta*, un regolamento di epoca adrianea (collocabile tra la fine del I e l'inizio del II secolo d.C.) che, pur riguardando nello specifico le concessioni minerarie, rivestirebbe portata generale, costituendo un utile supporto al fine di individuare alcuni degli elementi ricorrenti anche nell'ambito delle concessioni relative ad altre tipologie di beni patrimoniali (così A. TRISCIUOGGIO, *Le concessioni*, cit., 283, nt. 5; più in generale, B. BISCOTTI, *Soppravvenienze, rischio contrattuale, litora e concessioni, tra diritto privato e diritto pubblico*, in *La interpretación del negocio jurídico: desde la Antigüedad hasta hoy*, a cura di R.A. Rodríguez, Madrid, 2017, 15 e nt. 56, ha rilevato che le fonti relative alle concessioni minerarie, al netto delle peculiarità dipendenti dal luogo dei giacimenti minerari, dalle modalità di sfruttamento, dai beni che se ne ricavano e delle forme di concessione ai privati, forniscono indicazioni «circa le concessioni di sfruttamento delle risorse pubbliche in genere»). Sulle informazioni fornite da questa legge si vedano: A. D'ORS, *Sobre la 'lex Metallis Vipascensis' II*, in *Iura*, 2, 1951, 127 ss.; D. CAPANELLI, *Alcune note relative alle 'leges metalli Vipascensis'*, in *BIDR*, 86-87, 1984, 121 ss.; S. LAZZARINI, *'Lex metallis dicta'. Studi sulla seconda tavola di Vipasca*, Roma, 2001; A. CHERCHI, *Considerazioni in tema di società minerarie nel diritto romano del Principato. Note a margine di Vip. II.6-8*, in *AUPA*, 57, 2014, 65 ss., cui si rimanda per altre citazioni bibliografiche.

¹⁰³ Come ha osservato B. BISCOTTI, *Soppravvenienze*, cit., 14, nt. 51, la gestione degli affari pubblici, «in assenza di un apparato amministrativo a ciò preposto, venne affidata ai privati in misura massiccia», durante la repubblica e l'impero, almeno fino all'età degli Antonini, a partire dalla quale, secondo la dottrina, si sarebbe consolidata «un'organizzazione 'statale' adatta alla gestione in proprio delle risorse pubbliche» (cfr. anche G. NEGRI, *Sulle 'concessioni'*, cit., 60, secondo il quale l'amministrazione diretta sarebbe stata istituita già da Augusto e i suoi successori). Con particolare riguardo alle miniere pubbliche, interessante è la ricostruzione storica delle diverse soluzioni giuridiche elaborate per lo sfruttamento delle risorse minerarie pubbliche effettuata da O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diokletian*², Berlin, 1905, 146

singoli *cives* dietro il pagamento di un canone e dell'appalto a imprenditori privati del servizio di gestione di un certo bene o di riscossione dei proventi dallo stesso generati¹⁰⁴.

Generalmente la concessione in uso o in appalto dei beni pubblici veniva preceduta dalla pubblicazione di una sorta di capitolato (*lex contractus*)¹⁰⁵ – come, ad esempio, le famose *leges locationis* o *ensoriae*¹⁰⁶ – che conteneva le clausole concernenti le modalità di amministrazione del bene che i concorrenti si sarebbero impegnati a rispettare con la successiva conclusione del contratto di assegnazione¹⁰⁷. In seguito, i

ss. (ripreso da J. ANDREAU, *Recherches*, cit., 86 ss.), il quale individua tre diverse fasi: una prima, fino alla fine della Repubblica, in cui la gestione dell'attività estrattiva sarebbe stata affidata alle *societates publicanorum*; una seconda, sino all'età degli Antonini, in cui lo sfruttamento sarebbe stato demandato a imprese di piccole dimensioni; una terza, successiva, che sarebbe stata invece caratterizzata da un sistema di gestione pubblica diretta.

¹⁰⁴ Sulla disciplina delle concessioni amministrative e degli appalti pubblici cfr., in generale, cfr. A. BISCARDI, *Sul regime delle locazioni amministrative in diritto romano*, in *Studi in onore di A. Amorth*, I, Milano, 1982, 81 ss.; S. CASTÁN PÉREZ GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., *passim*; X. D'ORS, *Las relaciones contractuales con la administración pública a la luz de las leyes municipales en Derecho Romano*, in *I rapporti contrattuali*, cit., 77 ss.; A. TRISCIUOGGIO, *'Sarta tecta, ultroributa, opus publicum faciendum locare'. Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli, 1998; ID., *Le concessioni*, cit., 283 ss.; A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Perspectivas de estudio en tematica de Derecho Administrativo romano, surgido a tenor del pensamiento y de la obra de Giambattista Impallomeni*, in *Index*, 26, 1998, 463 ss.; B. BISCOTTI, *Soppravvenienze*, cit., 1 ss.; A.M. SANZ, *Observaciones*, cit., *passim*; ID., *Nuevas reflexiones*, cit., 245 ss.; L. KOFANOV, *La proprietà pubblica*, cit., 93 ss. e ID., *Contratto d'appalto statale nel diritto pubblico romano e nel diritto russo moderno*, in *'Fides' 'Humanitas' 'Ius'*. *Studi in onore di L. Labruna*, V, Napoli, 2007, 2671 ss.

¹⁰⁵ Cfr. *Tabula Heracleensis* 68-72; D. 43.8.2 pr. I provvedimenti sui quali si fondavano gli atti di concessione potevano consistere in leggi, senatoconsulti, editti, decreti del principe. Si ritiene comunemente che, in linea generale, si trattasse di una *lex dicta* che veniva unilateralmente imposta dall'amministrazione servendosi all'uopo di schemi tratlatizi: cfr. G. TIBILETTI, *'Leges dictae'*, in *Studi giuridici in memoria di A. Passerini*, II, Milano, 1955, 181 s.; A. MAGDELAIN, *La loi à Rome. Histoire d'un concept*, Paris, 1978, 32 ss.

¹⁰⁶ Cfr., in generale, F. CANCELLI, *Studi sui 'censores'*, cit., 60 ss., e anche A. TORRENT, *'Pactiones', 'publicanorum' y 'leges censoriae'*, in *Revista Internacional de Derecho Romano*, 2015, 68 ss.

¹⁰⁷ Secondo S. CASTÁN PÉREZ GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 103 s., le clausole in parola potevano riguardare, tra l'altro, la durata della concessione, le condizioni dello

magistrati¹⁰⁸, durante la repubblica, i *procuratores*, i *curatores* o lo stesso *princeps*¹⁰⁹, durante l'impero, sulla base di un'asta pubblica individuavano il privato che, avendo offerto il prezzo più alto o le migliori condizioni, si aggiudicava la conclusione del negozio¹¹⁰. Tra il magistrato o il funzionario imperiale e il singolo interveniva una sorta di *locatio-conductio* di diritto pubblico¹¹¹, in forza della quale l'esponente pubblico poneva a

sfruttamento economico del bene, i poteri e gli obblighi delle parti, le modalità di pagamento del canone, le garanzie che il concessionario doveva fornire e i controlli che il concedente doveva effettuare. Come rileva B. BISCOTTI, *Sopraavvenienze*, cit., 24, sia le leggi censorie che i regolamenti convenzionali specifici che ne derivavano contemplavano un «inquadramento del rapporto contrattuale normalmente imposto in modo unilaterale».

¹⁰⁸ Tra cui i consoli (*lex agraria* 89; CIL I.2.635; CIL I.2.694; Liv. 31.13.7), i censori (i quali nel periodo repubblicano erano i principali concedenti pubblici: *lex agraria* 21; *lex agraria* 85; *Tabula Heracleensis* 73-75; Alf. 7 dig. D. 39.4.15), e i questori (*Tabula Heracleensis* 37-39, 47; CIL I.2.808).

¹⁰⁹ Cfr. Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.10; Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.16; Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.17; Mod. 3 *reg.* D. 50.11.1; Paul. 11 *ad ed.* D. 50.16.21; CIL II.5181; CIL III.4788; CIL III.5036; CIL V.810; CIL VI.460; CIL VI.814; CIL VI.1585; CIL VI.33747; CIL VIII.10507; CIL VIII.23977; CIL VIII.25920; CIL VIII.25943; CIL VIII.26416; CIL XII.4398; CTh. 10.19; C. 11.7. Famosi sono i *procuratores metallorum*, ossia i funzionari imperiali (spesso liberti dell'imperatore), che durante l'impero erano preposti a capo di diversi distretti minerari per la gestione dell'attività ivi svolta dagli appaltatori (di essi vi è traccia, per es., in CIL II.956; CIL II.1085; CIL II.1179; CIL II.2598; CIL III.6575; CIL III.12721; CIL III.12736; CIL XIII.1797; CIL XIV.52). Sui *curatores* cfr. G. CAMODECA, *Ricerche sui 'curatores rei publicae'*, in ANRW, XIII.2, Berlin-New York, 1980, 454 ss.

¹¹⁰ Liv. 39.44. Cfr. M. TALAMANCA, *Contributi allo studio delle vendite all'asta nel mondo classico*, Roma, 1954.

¹¹¹ Traendo spunto da alcuni frammenti del *De condicione agrorum* di Iginio (Hyg. *de condic. agr.*, Lachman, pp. 116-117), di Fest. voce *'venditiones'* (Lindsay, p. 516) e della *lex agraria* del 111 a.C. (85 ss.), ove si parla indistintamente di *locatio-conductio* e di *venditio*, qualche giureconsulto qualificò le concessioni sui beni pubblici come vendite, ponendo l'accento sulla tendenziale perpetuità del rapporto delle *locationes in perpetuum* degli *agri vectigales* (cfr. Gai 3.145, anche se riferito ai fondi municipali; come osserva B. BISCOTTI, *Sopraavvenienze*, cit., 13, «come *emptiones venditiones* ... erano da sempre individuate nelle fonti le concessioni a lungo termine di *ager publicus*, nelle loro differenti forme»; sul tema cfr. S. LONGO, *Locare 'in perpetuum'. Le concessioni in godimento di 'ager municipales'*, Torino, 2012, *passim*). Su tali basi, in dottrina si è discusso sulla qualificazione dell'atto di

disposizione un certo luogo da utilizzare personalmente dietro corrispettivo o da sfruttare economicamente a condizione del versamento di una parte del gettito massimo concordato, calcolato in modo da assicurare all'appaltatore un adeguato margine di guadagno. Il corrispettivo, in linea generale, poteva consistere nel pagamento di un canone periodico o nella prestazione di una quota parte dei prodotti naturali del bene gestito¹¹². I privati cui era concesso l'utilizzo del bene furono in genere detti *possessores* o *conductores*, mentre quelli cui veniva affidata la messa a reddito del bene *publicani* – ai quali poteva anche essere affidata la riscossione dei canoni dovuti dal conduttore del

concessione come *emptio-venditio* o come *locatio-conductio* (cfr. L. BOVE, *Ricerche*, cit., 73 ss.; F. GALLO, *Disciplina giuridica*, cit., 17 ss.; S. CASTÁN PÉREZ GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 98 ss.): ne è emerso che l'opinione dei giureconsulti sembrerebbe essersi prevalentemente orientata nel secondo senso. In questa direzione depongono, del resto, plurime fonti giuridiche, ove ricorre costante la terminologia locatoria: cfr., per es., Paul. 21 *ad ed.* D. 6.3.1 e 3; Ulp. 32 *ad ed.* D. 19.2.15.4; Paul. 5 *sent.* D. 39.4.11.1; D. 43.14.1.7; Paul. 1 *resp.* D. 50.1.21.7; Pap. 1 *resp.* D. 50.8.5 pr.-1. La *locatio* pubblicistica sarebbe sorta presumibilmente in concomitanza con il sorgere della locazione privatistica del fondo: cfr. U. BRASIELLO, *L'unitarietà del concetto di locazione in diritto romano*, in *RISG*, III, 1928, 28. Pur trattandosi di un contratto di diritto pubblico, lo schema di base che venne utilizzato, con qualche aggiustamento, fu quello della *locatio-conductio* privatistica (cfr. T. MAYER-MALY, 'Locatio conductio'. *Eine Untersuchung zum Klassisches römisches Rechts*, Wien-München, 1956, *passim*; A. BISCARDI, *Il concetto romano di 'locatio' nelle testimonianze epigrafiche*, in *Studi Senesi*, 72, Siena, 1960, 409 ss.; P. LEUGERANS, *L'origine administrative du terme 'locatio' dans la 'locatio-conductio' romaine*, in *Eos*, 65, 1975, 303 ss.).

¹¹² Cfr. L. BOVE, *Ricerche*, cit., 6, con riferimento ai terreni dell'*ager publicus*; A. CHERCHI, *Considerazioni*, cit., 73 ss., con riferimento ai pozzi minerari.

fondo¹¹³ –, *mancipes*¹⁴, *redemptores*¹⁵ e anche *conductores*¹⁶, e i rispettivi proventi che confluivano nell'erario o nel fisco *publica vectigalia*¹⁷. Dovendo spesso far fronte a ingenti oneri economici e sopportare i

¹¹³ Come emerge da alcuni passaggi della legislazione agraria epigrafica relativi ai pascoli e alle terre coltivate, poteva accadere che, accanto alla locazione censoria del fondo al privato, vi fosse una distinta locazione censoria del servizio di riscossione delle imposte al pubblicano: E.G. HARDY, *Roman Laws and Chartes*, Oxford, 1912, 86 ss. I pubblicani, infatti, erano non solo coloro che prendevano in appalto il servizio di sfruttamento del bene, ma anche coloro che prendevano in appalto il servizio di esazione delle imposte o di riscossione dei canoni dovuti dai conduttori privati: Gai. 3 *ad ed. prov.* D. 50.16.16 (*eum qui vectigal populi romani conductum habet, «publicanum» appellamus. nam «publica» appellatio in compluribus causis ad populum romanum respicit: civitates enim privatorum loco habentur*); Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17.1 (*«publica» vectigalia intellegere debemus, ex quibus vectigal fiscus capit: quale est vectigal portus vel venalium rerum, item salinarum et metallorum et picariarum*), in cui i pubblicani vengono rispettivamente definiti come coloro che prendevano in appalto la gestione economica delle cose del popolo romano o del fisco; Ulp. 55 *ad ed.* D. 39.4.1.1 (*Hic titulus ad publicanos pertinet. publicani autem sunt, qui publico fruuntur [nam inde nomen habent], sive fisco vectigal pendant vel tributum consequantur: et omnes, qui quod a fisco conducunt, recte appellantur publicani*); Ulp. 38 *ad ed.* D. 39.4.12.3 (*publicani autem dicuntur, qui publica vectigalia habent conducta*); Gai. 13 *ad ed. prov.* D. 39.4.13 pr.-1 (*sed et hi, qui salinas et cretjodinas et metalla habent, publicanorum loco sunt. 1. Praeterea et si quis vectigal conductum a re publica cuiusdam municipii habet, hoc edictum locum habet*). Sul punto, cfr. G.I. LUZZATO, *La riscossione tributaria in Roma e l'ipotesi della proprietà-sovranià*, in *Atti del Congresso internazionale di diritto romano e storia del diritto* (Verona, 27-29 settembre 1948), IV, Milano, 1953, 63 ss.; M.R. CIMMA, *Ricerche sulle società di pubblicani*, Milano, 1981; A. MATEO SANZ, *'Manceps', 'redemptor', 'publicanus'. Contribución al estudio de los contratistas públicos en Roma*, Santander, 1999; X. GUODONG, *I pubblicani romani: l'esperienza romana nell'attuazione privata della funzione statale*, in *D@S*, 10, 2011-2012; A. TORRENT, *Los 'publicani' en la 'lex rivi Heberiensis'*, in *RDI*, 13, 2013, 1 ss. La più antica testimonianza diretta relativa all'attività dei pubblicani riguarda la riscossione della *scriptura* dai pastori per l'uso dei pascoli pubblici: Plaut. *trucul.* 143-146. Rispetto alle miniere pubbliche, che costituiscono una delle maggiori fonti di ricchezza per i pubblicani, Plinio attesta la vastità dell'organizzazione che era loro richiesta per questo tipo di impresa (Plin. *nat. hist.* 33.78), mentre Polibio riferisce che le miniere erano appaltate ai pubblicani dai censori (Pol. 6.17.2). Altre fonti che attestano lo sfruttamento delle miniere pubbliche da parte dei pubblicani sono Plin. *nat. hist.* 33. 118-119 e 34.165; CIL X.3964; CIL X.8044.1 e 4; CIL VIII.12377. Anche rispetto alle miniere poteva verificarsi una scissione tra locazione della miniera al privato che la sfruttava in proprio e concessione ai pubblicani del servizio di riscossione del *vectigal* corrisposto dallo stesso privato in cambio dello sfruttamento della miniera (CIL XIII.1811).

¹¹⁴ Come osserva M.R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 55 e 69, *manceps* era colui che partecipava all'asta ed assumeva l'appalto, agendo in nome proprio in esecuzione degli impegni assunti con il contratto di società, rispetto ai soci (Pol. 6.17.3-4; Fest. voce '*manceps*' [Lindsay, p. 137]; Hyg. *de condic. agr.*, Lachman, pp. 116-117). Per G. NEGRI, *Sulle 'concessioni'*, cit., 75, il *manceps* era colui *quid a populo emit conductive*, ossia colui che acquistava e conduceva: in altri termini, colui che pagava una certa somma per poter gestire il giacimento minerario.

¹¹⁵ Cfr. Alf. 7 dig. D. 39.4.15 (*Caesar cum insulae Cretae cotorias locaret, legem ita dixerat: «ne quis praeter redemptorem post idus Martias cotem ex insula Creta fodito neve eximito neve avellito. cuiusdam navis onusta colibus ante idus Martias ex portu Cretae profecta vento relata in portum erat, deinde iterum post idus Martias profecta erat. consulebatur, num contra legem post idus Martias ex insula creta cotes exisse viderentur. respondit, tametsi portus quoque, qui insulae essent, omnes eius insulae esse viderentur, tamen eum, qui ante idus Martias profectus ex portu esset et relatus tempestate in insulam deductus esset, si inde exisset non videri contra legem fecisse, praeterea quod iam initio evectae cotes viderentur, cum et ex portu navis profecta esset*), ove Alfeno riferisce di una locazione avente ad oggetto le cave di pietra dell'isola di Creta, rispetto alle quali solo il *redemptor* avrebbe potuto svolgere l'attività di scavo ed estrazione.

¹¹⁶ Cfr., per es., risetto al concessionario dell'attività di sfruttamento delle miniere pubbliche, CIL III.4788; CIL III.4809; CIL III.5036; CIL V.810. Rispetto alle miniere preme precisare che, oltre all'ordinario regime della concessione, vi era anche un'altra modalità per vedersi riconosciuto il diritto di estrazione, con particolare riguardo al caso in cui un privato avesse iniziato di fatto a sfruttare un pozzo seppur in assenza di un atto legittimante. L'*usurpatio* del pozzo dava luogo a una situazione transitoria e precaria, che si cristallizzava solo a seguito dell'*adsignatio* da parte del *procurator metallorum*, il quale svolgeva a tal fine una licitazione avente ad oggetto, tra l'altro, la verifica del regolare svolgimento dell'attività estrattiva e del pagamento di un prezzo iniziale oltreché della corresponsione periodica di una parte del prodotto: il soggetto che in tal modo otteneva la concessione formale del diritto di sfruttamento del pozzo era detto *colonus* (sul punto cfr. S. LAZZARINI, '*Colonus*', '*occupator*', '*socius*'. *Note di diritto minerario romano*, Como, 1989; A.M. SANZ, *Nuevas reflexiones*, cit., 248; A. CHERCHI, *Considerazioni*, cit., 67 ss.).

¹¹⁷ Cfr. le fonti citate *supra* alla nt. 113. Cfr. G.I. LUZZATTO, voce '*Vectigalia*', in *Noviss. dig. it.*, 20, Torino, 1975, 588. Nelle fonti si rinvencono anche altre espressioni che designano le rendite pubbliche tratte dal popolo sulla base delle concessioni amministrative aventi ad oggetto i beni pubblici, tra cui il termine *solarium* (cfr. R. ORESTANO, voce '*Solarium*', in *Noviss. dig. it.*, 17, Torino, 1970, 820, e Ulp. 68 *ad ed. D.* 43.8.2.17, commentato *supra*, nt. 25), *pensio* (CIL VI.266) e *scriptura* (Plin. *nat. hist.* 18.11; con particolare riguardo all'*ager scripturarius*, cfr. *supra* nt. 92).

rischi connessi allo svolgimento di una data attività, il più delle volte il concessionario si costituiva in società, il cui paradigma fu quello delle *societates publicanorum*¹¹⁸.

4. *Forme di tutela*

In generale, rispetto alle *res in patrimonio populi* si potevano configurare tre distinte forme di tutela, a seconda che la controversia intercorresse tra il popolo e il privato o tra il privato concessionario e un terzo estraneo al rapporto avente a oggetto il bene pubblico¹¹⁹.

¹¹⁸ Nel caso dello sfruttamento di miniere e saline, esse prendevano il nome di *societates aurifodinarum, argentifodinarum, salinarum*. Sulle *societates publicanorum*, in generale, cfr. B. ELIACHEVITCH, *La personnalité juridique*, cit., 305 ss.; J.A. ARIAS BONNET, '*Societas publicanorum*', in *AHDE*, 19, 1948-1949, 218 ss.; U. MALMENDIER, '*Societates publicanorum*'. *Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*, Köln-Weimar-Wien, 2002; A. TRISCIUOGGIO, '*Societas publicanorum*' e aspetti della responsabilità esterna, in *D@S*, 11, 2013, 1 ss. Più in particolare, sulle società minerarie, cfr. A. CHERCHI, *Considerazioni*, cit., 63 ss.; ID., *Profili del regime delle società minerarie in età classica tra fonti epigrafiche e giurisprudenziali*, in *ELR*, 9, 2020, 1 ss. Come osserva S. CASTÁN PÉREZ GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 112 s., in tal caso il rappresentante pubblico avrebbe contrattato con il *manceps* della *societas*, inteso come presidente, ossia come colui il quale figurava formalmente come aggiudicatario in rappresentanza del gruppo (cfr. già F. KNIEP, '*Societas publicanorum*', Jena, 1896, 106 ss., secondo cui il *manceps* contraeva con lo 'Stato' in nome della società di publicani, quale rappresentante). Come ricorda M.R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 2, le fonti epigrafiche attestano l'esistenza di società di appaltatori non oltre i primi decenni del III sec. d.C.: «l'avvento del Principato segnò l'inizio della loro progressiva decadenza, e già nel II sec. s.C. la loro attività risulta ridotta alla riscossione dei *vectigalia*».

¹¹⁹ Le *res in patrimonio populi*, in verità, ricevevano tutela anche grazie al riconoscimento della responsabilità dei magistrati per cattiva gestione: significativi sono i casi ricordati da L. KOFANOV, *La proprietà pubblica*, cit., 107, ossia quello del curatore della proprietà pubblica che, provocando una perdita per l'erario a seguito di una vendita sconveniente di una proprietà del fisco, era tenuto al risarcimento del danno nel *simpulum* nell'ipotesi in cui avesse agito per mera socconsideratezza, nel *duplum* nel caso in cui avesse agito *dolo malo* (Papir. 2 *const.* D. 50.8.12 pr.-1), e quello del curatore che, avendo inammissibilmente tenuto a lungo i soldi pubblici, doveva restituirli con gli interessi (Papir. 2 *const.* D. 50.8.11[9]).

Quando la lite sorgeva *inter populum et privatum*, la tutela era puramente amministrativa: le rispettive controversie, invero, non venivano decise nell'ambito dell'ordinaria procedura giurisdizionale, ma erano demandate alla libera *cognitio* del magistrato competente¹²⁰, ossia il censore per gli immobili e il questore per i mobili¹²¹, la cui sentenza assumeva la natura di una decisione del popolo in causa propria¹²².

Un conflitto tra popolo e privato avente a oggetto una *res* nel patrimonio del primo poteva sorgere, innanzitutto, da usurpazioni perpetrate da terzi estranei a qualsivoglia rapporto con la cosa. Nelle fonti vi è traccia, per esempio, di rivendiche attuate in nome del popolo romano dai censori, secondo una valutazione libera e avulsa da formalità, in casi di illecite prese di possesso di porzioni dell'*ager publicus* o di costruzioni abusive di edifici su di essi¹²³, o, ancora, di *vindicationes in publicum* di terre pubbliche detenute dai privati, attuate dai governatori provinciali al fine di aumentare i proventi pubblici¹²⁴.

Controversie tra popolo e privato potevano poi originare dalle locazioni pubbliche delle *res in patrimonio populi*. Il più delle volte, la lite derivava dalle violazioni del regolamento concessorio poste in essere dai privati conduttori. Nell'ipotesi di mancato pagamento del canone, per esempio, la parte pubblica – che nel caso concreto coincideva con il magistrato che aveva dato vita al rapporto – poteva agire in autotutela revocando la concessione al privato¹²⁵. Appositi rimedi per

¹²⁰ Come ricorda TH. MOMMSEN, *Droit public romain*, I, Paris, 1889, 201, nell'ordinamento romano non era ammesso che, nell'esercizio delle funzioni concernenti la gestione del patrimonio comune, gli amministratori pubblici venissero sottoposti alla giurisdizione di altri organi pubblici.

¹²¹ Come sottolinea R. ORESTANO, *Il problema delle fondazioni*, cit., 34, «da giurisdizione amministrativa, nella Roma repubblicana, si presenta come parte integrante delle attribuzioni che i vari magistrati avevano nei confronti del patrimonio pubblico».

¹²² Cfr. R. ORESTANO, *Il problema delle fondazioni*, cit., 34.

¹²³ Liv. 39.44; 40.51; CIL VI.919.

¹²⁴ Cfr. Ulp. *l. sing. de off. cur. rei publ.* D. 50.10.5.1.

¹²⁵ Cfr., per es., Paul. 21 *ad ed.* D. 6.3.1 pr.; Ulp. 17 *ad Sab.* D. 6.3.2; Papir. 2 *const.* D. 39.4.7 pr.-1. Riconosce pacificamente la revocabilità delle concessioni pubbliche in caso di mancato pagamento del *vectigal* o di altre condotte in violazione del regolamento contrattuale S. CASTÁN PÉREZ GÓMEZ, *Régimen jurídico*, cit., 241. Rispetto alle

l'inadempimento del conduttore, poi, potevano essere contemplati di volta in volta all'interno della *lex contractus*¹²⁶. Viceversa, un inadempimento da parte del soggetto concedente doveva configurarsi assai raramente, una volta messo a disposizione del privato il bene oggetto di sfruttamento¹²⁷. Nel bilanciamento tra l'interesse privato e quello pubblico alla salvaguardia del patrimonio statale, ad ogni modo, quest'ultimo prevaleva, al punto che i rappresentanti dell'amministrazione non soggiacevano a vincoli particolari né erano tenuti a prendere in considerazione le richieste avanzate dai privati¹²⁸, i quali non disponevano neppure dei rimedi giurisdizionali ordinari al fine di reagire a eventuali mancanze dell'organo statale¹²⁹.

concessioni minerarie, la seconda tavola di Vipasca attesta al § 1 che la mancata corresponsione del *pretium* da parte dell'*occupator* avrebbe comportato la vendita all'asta dell'*universus puteus* da parte del *procurator metallorum* (il che equivale, nella sostanza, a una revoca della concessione): cfr. A. CHERCHI, *Considerazioni*, cit., 70, 74 e 79. Non è chiaro, invece, se nell'ambito degli appalti aventi a oggetto lo sfruttamento dei beni patrimoniali pubblici l'inadempimento contrattuale del concessionario che fosse lesivo degli interessi della collettività venisse sanzionato, come accadeva per gli appalti di opere pubbliche e di pubblici servizi, mediante l'irrogazione di una *multae dictio*, nei casi meno gravi, e tramite la *bonorum venditio* dei *praedes* e dei *praedia* dati in garanzia all'erario, nei casi più gravi: sul punto cfr. A. TRISCIUOGGIO, *Sulle sanzioni per l'inadempimento dell'appaltatore di 'ultratributa' nella tarda repubblica e nel primo principato*, in *I rapporti contrattuali*, cit., 193 ss.; ID., *'Societas publicanorum'*, cit., §§ 1 e 2; M.R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 64 ss.

¹²⁶ Cfr. A. TRISCIUOGGIO, *Sulle sanzioni*, cit., 196, seppur con riferimento agli appalti di opere pubbliche.

¹²⁷ Cfr. B. BISCOTTI, *Soppravvenienze*, cit., 25 s., la quale rileva l'assenza di testimonianze riguardanti casi in cui vi fosse la necessità di una tutela del privato nei confronti del soggetto pubblico (nello stesso senso, seppur con specifico riguardo agli appalti di opere pubbliche, A. TRISCIUOGGIO, *'Sarta tecta'*, cit., 244 ss.).

¹²⁸ Il privato poteva formulare le proprie richieste attraverso un apposito ricorso al Senato, come è attestato in Cic. *prov. cons.* 5.10-12, Liv. 39.44.7-8 e Pol. 6.17 (cfr. A. TORRENT, *Anulación por el senado de 'locationes censoriae' de 'vectigalia' y ultró 'tributa' en el 184 a.C.* (Liv. 39.44.7-8), in *TSDP*, 7, 2014, 1 ss. e B. BISCOTTI, *Soppravvenienze*, cit., 24 s.).

¹²⁹ In questo senso è orientata la dottrina prevalente: cfr. R. ORESTANO, *Il problema delle fondazioni*, cit., 34. Ciò discende, oltreché dall'argomento del Mommsen segnalato *supra* (nt. 120), dalla natura pubblica del contratto di concessione, il quale, pur essendo modellato sulla *locatio-conductio* privatistica, era disciplinato dalle norme dello *ius*

Un'eccezione alla libera *cognitio* magistratuale vi era nel caso in cui il popolo avesse ceduto il proprio diritto di credito nei confronti dei concessionari ai *publicani*, appaltando loro l'attività di riscossione dei canoni dovuti in relazione all'uso o allo sfruttamento di un bene pubblico. Poiché, infatti, il publicano era un soggetto privato, sia come singolo che come *societas publicanorum*, le controversie che sorgevano tra questo e il privato utilizzatore rientravano nella giurisdizione ordinaria¹³⁰.

L'interesse alla conservazione e buon uso del proprio patrimonio pubblico riceveva tutela anche sul piano criminale, grazie alla persecuzione del *crimen peculatus*¹³¹, che sanzionava la sottrazione da parte

publicum, le quali regolavano i rapporti giuridici tra privati e 'Stato' tenendo in primaria considerazione l'interesse pubblico (cfr. H. ANKUM, *La noción de 'ius publicum' en Derecho romano*, in *AHDE*, 52, 1983, 523).

¹³⁰ Il trasferimento ai singoli delle obbligazioni sorte in nome del *populus Romanus*, infatti, implicava che quest'ultimo non potesse più formalmente considerarsi parte del rapporto (cfr. R. ORESTANO, *Il problema delle fondazioni*, cit., 33 s.). Un esempio di tale eccezione alla libera *cognitio* magistratuale nell'ambito delle controversie in tema di *ager publicus* è riportato nella *lex agraria*, ove ricorrono espressioni quali *dare iudicium* che alludono all'atto con cui il magistrato, conclusa la fase *in iure*, rinviava le parti *apud iudicem*, nell'ambito di una controversia sollevata da un cittadino cui il popolo avrebbe ceduto il suo diritto sull'*ager publicus*. Sul trasferimento da parte dell'amministrazione pubblica dei crediti fondati su rapporti di natura amministrativa a singoli cittadini, che avrebbero poi provveduto a esigerli mediante i normali mezzi del diritto privato, cfr. TH. MOMMSEN, *Droit public*, cit., 197 ss. e 205; G. PUGLIESE, *Figure processuali ai confini tra 'iudicia privata' e 'iudicia publica'*, in *Studi in onore di S. Solazzi*, Napoli, 1948, 408; F. CANCELLI, *Studi sui 'censores'*, cit., 60 ss. Sui mezzi giudiziari predisposti dall'ordinamento romano a tutela e contro gli esattori dei *vectigalia publica populi romani* cfr. L. MAGANZANI, *Publicani e debitori d'imposta. Ricerche sul titolo editale 'de publicanis'*, Torino, 2002.

¹³¹ Cfr. F. GNOLI, *Ricerche sul 'crimen peculatus'*, Milano, 1979, *passim*.

dei privati di *pecunia publica*¹³², e del *crimen de residuis*¹³³, che colpiva l'incaricato di un pubblico ufficio che non utilizzava il denaro pubblico per gli scopi prestabiliti¹³⁴ o che non restituiva all'erario la *publica pecunia* avanzata in seguito all'espletamento di una pubblica funzione¹³⁵, nonché l'incaricato dell'esazione del denaro pubblico che non consegnava all'erario la *pecunia* riscossa da una locazione, da un acquisto o da una fornitura di prodotti alimentari¹³⁶.

Privi della tutela giurisdizionale ordinaria nei confronti della parte pubblica, i privati conduttori delle *res in patrimonio populi* erano però protetti dalle ingerenze arrecate da altri privati, estranei al rapporto locatorio, i quali potevano interferire nel godimento o nell'attività di sfruttamento del bene. I rimedi a disposizione dell'interesse del privato erano principalmente quelli interdittali, tra cui possono ricordarsi l'*interdictum uti possidetis*, attivabile, a fronte di atti di spossessamento, da coloro che in forza della locazione si venivano a trovare nell'esclusiva disponibilità di fatto del bene – come, ad esempio, i conduttori di pascoli e di terre coltivate¹³⁷ e, più in generale, i concessionari degli *agri*

¹³² Cfr. Ulp. 44 *ad Sab.* D. 48.13.1-3; Paul. *l. sing. de iud. publ.* D. 48.13.11.2-3; Marc. 1 *iud. publ.* D. 48.13.12 pr. Si veda anche Cic. *Verr.* 2.3.167 e 175, in cui si narra che Verre si era reso autore di peculato per aver trattenuto il denaro proveniente dalle casse del popolo romano che era destinato all'acquisto di grano dalle città siciliane, e Cic. *Verr.* 2.4.41.88 (*est peculatus, quod publicum populi Romani signum de praeda hostium captum, positum imperatoris nostri nomine non dubitavit auferre*), da cui si evince che il *crimen peculatus* era integrato anche nel caso di sottrazione di quanto faceva parte del bottino di guerra (nel caso di specie, una statua): sul punto J.M. PIQUER MARÍ, '*Res in patrimonio/in pecunia populi romanus?*', cit., § 3 e ID., *Sui beni patrimoniali*, cit., 441.

¹³³ Sul *crimen de residuis* cfr. F. GNOLI, *Sulla repressione penale della ritenzione di 'pecunia residua' nella 'lex Iulia peculatus'*, in *Rendiconti. Classe di lettere e scienze morali e storiche*, in CVII.2, 1973, 437 ss.; R. MENYXAKA, *Algunas consideraciones sobre el 'crimen de residuis' a la luz de la legislación municipal*, in *RIDA*, 37, 1990, 247 ss.

¹³⁴ Cfr. Paul. 11 *ad Sab.* D. 48.13.2; Marc. 14 *inst.* D. 48.13.5.1; Paul. *l. sing. de iud. publ.* D. 48.13.11.6.

¹³⁵ La fattispecie è descritta nella seconda parte di Paul. *l. sing. de iud. publ.* D. 48.13.11.6.

¹³⁶ Cfr. Marc. 14 *inst.* D. 48.13.5 pr.

¹³⁷ Cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 26 ss. e 104 s.

*vectigales*¹³⁸, nonché coloro i quali vantavano un diritto di esclusiva rispetto a determinate *res in usu publico* in forza di una concessione pubblica onerosa, come potevano essere quelle di pesca sul mare¹³⁹ –; l'*interdictum de loco publico fruendo* (Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.9.1), appositamente preposto alla tutela delle prerogative riconosciute al conduttore di un luogo pubblico¹⁴⁰, ivi comprese le *societates publicanorum*¹⁴¹; l'*interdictum quo ex castello* (Ulp. 70 *ad ed.* D. 43.20.1.38), avente natura proibitoria, che tutelava gli interessi dei privati titolari di concessioni di godimento dell'acqua pubblica¹⁴²; l'interdetto restitutorio *quod vi aut clam* (Ulp. 71 *ad ed.* D. 43.24.7.8), riconosciuto al titolare del diritto di pascolo sull'*ager publicus*¹⁴³.

In alcuni casi particolari poteva anche accadere che la parte pubblica intervenisse a favore del singolo concessionario che si fosse trovato nell'impossibilità di sfruttare o godere del bene a causa di condizioni eccessivamente onerose o di turbative violente provenienti da terzi, mediante l'annullamento della concessione e la riapertura delle aste o, a monte, attraverso la previsione di clausole di manleva e di acollo del *periculum* dell'ineseguitabilità della concessione, che venivano inserite

¹³⁸ Nei confronti dei quali, a partire della fine del I secolo a.C., il pretore concesse tutela giudiziaria mediante *actio in factum* di natura reale (D. 6.3): cfr. A. MARRONE, *Istituzioni di diritto romano*³, Palermo, 2006, 384 ss.

¹³⁹ Cfr. Paul. 13 *ad Plant.* D. 47.10.14, ove si riconosce al titolare di un *proprium ius* sul mare l'interdetto *uti possidetis* nel caso di impedimento all'esercizio del rispettivo diritto, verosimilmente riferito ai vivai di pesce. Sulle riserve manifestate da alcuni autori in merito alla configurabilità, all'interno del testo, di una concessione di pesca nel mare, cfr. R. LAMBERTINI, *Limiti*, cit., 78 ss.

¹⁴⁰ Cfr. P. SANTINI, *'De loco publico fruendo'*, 123 ss. In materia rileva Ulp. 57 *ad ed.* D. 47.10.13.7, ove l'interdetto è riconosciuto al privato titolare di una concessione pubblica di pesca sul mare, affinché si proibisca che gli si faccia violenza affinché non si valga della sua conduzione. Si veda anche Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.14.1.7.

¹⁴¹ Cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 107.

¹⁴² Cfr. F. VALLOCCHIA, *'Aqua publicā'*, cit., 3; R. ORESTANO, *Concessione personale e concessione reale dello 'ius aquae ducentiae ex castello'*. (Contributo all'esegesi del fr. L. 38-44 D. 43.20 di Ulpiano), in *BIDR*, 43, 1936, 297 ss.

¹⁴³ Cfr. A. BURDESE, *Studi*, cit., 108.

all'interno delle *leges locationis* o di regolamenti convenzionali in deroga alle prime¹⁴⁴.

Il privato conduttore delle *res quae sunt in fisci patrimonio* non poteva invece giovarsi, come riferisce Ulpiano, dell'*interdictum ne quid in loco publico fiat*, la cui applicazione era limitata ai luoghi *quae publico usi destinata sunt* (D. 43.8.2.3-5¹⁴⁵), ossia a quei luoghi che, a differenza dei primi, erano suscettibili di un godimento immediato e diretto da parte di tutti i cittadini¹⁴⁶. A fronte della mancata fruibilità diretta dei beni patrimoniali da parte della collettività, pertanto, diversamente dallo strumento interdittale menzionato¹⁴⁷, i rimedi pretori a disposizione dei privati concessionari delle *res in patrimonio populi* non erano funzionali a una

¹⁴⁴ Cfr. G. NEGRI, *Sulle 'concessioni' minerarie*, cit., 66 e Pol. 6.17.5-6.

¹⁴⁵ Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.3-5: *Publici loci appellatio quemadmodum accipiat, labeo definit, ut et ad areas et ad insulas et ad agros et ad vias publicas itineraque publica pertineat. 4. Hoc interdictum ad ea loca, quae sunt in fisci patrimonio, non puto pertinere: in his enim neque facere quicquam neque prohibere privatus potest: res enim fiscales quasi propriae et privatae principis sunt. igitur si quis in his aliquid faciat, nequaquam hoc interdictum locum habebit: sed si forte de his sit controversia, praefecti eorum iudices sunt. 5. Ad ea igitur loca hoc interdictum pertinet, quae publico usui destinata sunt, ut, si quid illic fiat, quod privato noceret, praetor intercederet interdicto suo.*

¹⁴⁶ Cfr. L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *La struttura della proprietà e la formazione dei 'iura praediorum' nell'età repubblicana*, II, Milano, 1969, 13, secondo cui Ulpiano non avrebbe motivato l'esclusione della tutela interdittale delle *res fiscales* sulla base di una pretesa natura non pubblica di questi beni (in questo senso, invece, cfr. F. VASSALLI, *Sul rapporto*, cit., 3 ss. e N. DE MARCO, *I 'loci publici'*, cit., 9).

¹⁴⁷ Come ha evidenziato R. SCEVOLA, *'Utilitas publica'. Elaborazioni della giurisprudenza severiana*, II, Padova, 79 ss., sulla base della lettura di Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.2, l'interdetto *ne quid in loco publico fiat*, pur non essendo «preposto alla tutela diretta dell'interesse statale», tendendo piuttosto «a salvaguardare la posizione soggettiva del privato che non abbia potuto fruire di un *commodum* in conseguenza dell'attività o dell'opera ascrivibile ad altro privato in luogo pubblico», indirettamente consentiva la preservazione dell'«integrità del bene e la sua naturale quanto generale fruibilità», con la conseguenza che «la salvaguardia del patrimonio pubblico» entrava «tra le finalità indirette» del provvedimento. Cfr. anche M. GIAGNORIO, *Il contributo del 'civis'*, cit., 68, ove afferma a tal proposito che «nel momento in cui il *civis* si attivava per difendere il suo personale interesse a non perdere un vantaggio legato all'utilizzazione della *res in publico usu* indirettamente tutelava anche l'interesse di tutti gli altri consociati». Sul punto cfr. anche A. DI PORTO, *'Res in usu publico' e beni comuni. Il nodo della tutela*, Torino, 2013, 3-35.

tutela mediata dell'interesse pubblico all'integrità e conservazione del bene, servendo in via esclusiva alla protezione delle prerogative del singolo utilizzatore.

ABSTRACT

Il presente saggio si prefigge di delineare il regime giuridico delle *res in patrimonio populi* tra la repubblica e il principato, ossia di quell'insieme di beni che, accanto alle *res in usu publico*, formavano la categoria delle *res publicae*.

Dopo l'individuazione dei beni compresi nell'insieme, si affronta la questione della loro appartenenza e, in particolare, il rapporto intercorrente tra gli stessi e il *populus Romanus*, le *civitates*, i singoli *cives*, la *respublica*, il *princeps* e il *fiscus*. Viene poi approfondito l'aspetto della loro gestione, di centrale rilievo in considerazione del fatto che tali *res* soddisfacevano i bisogni della collettività solo indirettamente, tramite i proventi che le stesse fornivano o le utilità derivanti dal loro utilizzo. In quest'ottica vengono esaminate le forme di amministrazione del patrimonio pubblico e le modalità di sfruttamento economico dei singoli beni, cercando di porne in luce i principali tratti comuni, pur a fronte della notevole varietà tra gli schemi giuridici che vennero all'uopo impiegati. Infine, si analizzano i diversi rimedi approntati per la tutela del patrimonio pubblico, distinguendo tra tutela amministrativa, criminale e interdittale e a seconda che la lite sorgesse *inter populum et privatum* o tra privati conduttori e privati estranei al rapporto concessorio.

The aim of this essay is to outline the legal regime of *res in patrimonio populi* between the Republic and the Principate, i.e. of that group of goods that, together with *res in usu publico*, composed the category of *res publicae*. After identifying the goods included in the group, the paper addresses the question of their ownership and, in particular, the relationship between them and the *populus Romanus*, the *civitates*, the

individual *cives*, the *respublica*, the *princeps* and the *fiscus*. The essay then analyses the issues related to their management, which are particularly important thanks to the fact that these *res* fulfilled the needs of the community only indirectly, through the revenue they provided or the utilities deriving from their use. From this perspective the paper examines the forms of administration of public property and the methods of economic exploitation of the goods, seeking to highlight the main common features, despite the considerable variety of legal schemes that were adopted for this purpose. Lastly, the various remedies provided for the protection of public property are analysed, distinguishing between administrative, criminal and interdictal protection and disputes *inter populum et privatum* or private individuals.

PAROLE CHIAVE

*Res in patrimonio populi; res publicae; fiscus; aerarium;
publica pecunia*

CHARLOTTE CHEVALIER

Email: charlotte.chevalier@unipd.it

