

# Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*  
di dottrina, giurisprudenza  
e documentazione

## Fascicolo II/2022

Promossa da  
**demetra**  
CENTRO STUDI

anno 5, n. 9 (II-2022)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

[info@demetracentrostudi.it](mailto:info@demetracentrostudi.it)

[www.demetracentrostudi.it/](http://www.demetracentrostudi.it/)



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista *on-line* e *open-access*, classificata dall’Anvur tra le riviste di classe A nell’area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an *on-line*, *open-access* Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra  
Pubblicato nel mese di gennaio 2023

## **Comitato di direzione/Executive Editors**

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

## **Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)  
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)  
†Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)  
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)  
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)  
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)  
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)  
Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)  
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)  
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)  
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)  
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)  
Prof. Aristide Police (L.U.I.S.S. “G. Carli” - Roma)  
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)  
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)  
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)  
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

## **Comitato editoriale/Editorial Board**

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Prof. Marco Ragusa
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Avv. Francesco Scalia
Dott. Federico Di Palma	Dott. Antonio Mitrotti	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Francesco Ferrara	Dott. Simone Paoli	Avv. Giovanni Terrano
Dott. Simone Francario	Avv. Anton Giulio Pietrosanti	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella		

## Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
  - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
  - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
  - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
  - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

### Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
  - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
  - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
  - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
  - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

*Articoli e Saggi*

**Distanza e giurisdizione.  
Dal Præfectus Urbi all'Eparca della città  
(di Costantinopoli),  
alcune brevi note storico-giuridiche \***

**Danilo Ceccarelli Morolli**

*Membro Corrispondente del Pontificio Comitato di Scienze Storiche  
Ordinario nella Facoltà di Diritto Canonico Orientale del Pontificio Istituto Orientale  
Associato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università G. Marconi  
Palme Accademiche dell'Università G. Marconi*

---

**Abstract**

*Distance and jurisdiction. From the præfectus urbi to the “eparch” of the City (of Constantinople), some brief historical-legal notes.*

*Distance and jurisdiction have always been connected. This article aims to highlight how the Roman legal experience had already raised this issue, with particular reference to the præfectus urbi who in Constantinople assumes, as “eparch” (ἐπαρχος), even greater importance as an institution of judicial administration and not only.*

*Key words:* jurisdiction, history of Prefect of the City; Præfectus urbi; Eparch (ἐπαρχος).

---

Sommario — 1. Introduzione — 2. Dal Præfectus Urbi all'Eparca (ἐπαρχος) della città (di Costantinopoli). — 3. Verso una conclusione

**1. Introduzione**

Diritto, trasporti e giurisdizione – come rileva questa prestigiosa rivista scientifica – sono da sempre collegati, direi intimamente. Ancor di più giurisdizione e distanza. Infatti non esiste una giurisdizione che possa essere globale, bensì questa è sempre limitata al fattore geografico, precipuamente alla distanza. Così, ad esempio, la giurisdizione delle corti supreme degli Stati pur essendo la più ampia territorialmente, abbraccia il territorio dello Stato e non può valicare i confini dello stesso. Scendendo invece nelle giurisdizioni inferiori, queste appaiono egualmente ancorate al territorio specifico e quindi al concetto di distanza. Sul piano internazionale, come ben noto, sono molteplici i problemi,

---

\* Sottoposto a referaggio.

ad esempio, che si stanno incontrando nell'*Outer Space*, come ultimamente rimarcato da due eminenti studiosi del settore<sup>1</sup>.

Dunque, diritto e distanza, se vogliamo *ius* e spazio, sono legati fra di loro. In geometria la distanza tra due punti su un piano o nello spazio è la lunghezza del segmento di retta che li ha come estremi; su di una superficie sferica è la lunghezza di un segmento di geodetica.

I primi a pensare e realizzare una *red line* organizzata e coerente tra “*distanze*” sono stati probabilmente i Romani. L’esperienza giuridica romana, partendo forse dal concetto di *limes*, ovvero limite<sup>2</sup>, si posero il concetto di quantità di giurisdizione in relazione ad un determinato spazio, imponendo così un limite stesso alla giurisdizione.

Tra i molti esempi, ritengo che il ruolo del prefetto della città di Roma, traslato poi nell’Impero Romano d’Oriente, possa essere indicativo di ciò.

## **2. Dal *Præfectus Urbi* all’Eparca (ἐπαρχος) della città (di Costantinopoli)**

Il Prefetto della città – *præfectus urbi* – è una delle figure più antiche della storia costituzionale romana<sup>3</sup>. Egli compare già in età arcaica, nel periodo regio, in cui aveva il compito di rappresentare il *rex* in caso di assenza di quest’ultimo. Durante l’età repubblicana<sup>4</sup>, egli viene in gran parte “*oscurato*” dal pretore – *prætor urbanus* istituito nel 367 a.C. – che ha compiti, guarda caso, propriamente giudiziari e dunque possiede una *iurisdictio* che attua nella fase *in iure* delle varie tipologie processuali romane e che poi nel tempo si succedono<sup>5</sup>.

Tuttavia, egli permane e agli inizi del principato è proprio OTTAVIANO AUGUSTO che rinverdisce tale istituzione e carica<sup>6</sup>, facendo del *præfectus urbi* il proprio sostituto per i casi di assenza e soprattutto ridando nuova linfa al ruolo ampliandone anche le funzioni e scegliendolo dal rango equestre e divenendo così nel 13 a.C. un ufficio stabile nell’organigramma del Principato<sup>7</sup> e se inizialmente era scelto tra i senatori, col tempo, viene scelto anche tra i cavalieri. Tuttavia, la dottrina appare ancora oggi divisa sul fatto che il *præfectus urbi* sia stato provvisto oppure no di *imperium*. Probabilmente a “*complicare*” le cose risiede il fatto che tale figura racchiudeva ben altre magistrature, molto diverse fra loro per attività e competenza, molte delle quali certamente erano *sine imperio*<sup>8</sup>. La pretura certamente assorbì in età repubblicana la prefettura e – come

<sup>1</sup> F. GASPARI, A. OLIVA, *The Consolidation of the Five UN Space Treaties into One Comprehensive and Modernized Law of Outer Space Convention: Toward a Global Space Organization: Considerations de Lege Ferenda*, in G. D. KYRIAKOPOULOS, M. MANOLI (eds.), *The Space Treaties and Crossroads*, Springer 2019, p. 183 ss.

<sup>2</sup> T. DALLA MASSARA, *The Law and the Line: The Literary Mirroring of a Paradigm*, in *Pólemos* 12/2 (2018), p. 233 ss.

<sup>3</sup> A. GUARINO, *Storia del diritto romano*, Napoli, 1988 (12° ed.), p. 229 ss.; B. STRATI, *Il prefetto nell’esperienza giuridica romana*, in *Instrumenta* 10 (2000), p. 176-207.

<sup>4</sup> Sul tema, si segnala: X. PÉREZ LÓPEZ, *Il “præfectus urbi” repubblicano e la sua proiezione nella tarda Repubblica e nel Principato*, in *Rivista di Diritto Romano*, XIII, 2013, [<https://www.ledonline.it/rivistadirittoromano/allegati/dirittoromano13Perez.pdf>].

<sup>5</sup> In generale sull’evoluzione del processo civile romano, cfr. A. PALMA, *Il luogo delle regole. Riflessioni sul processo civile romano*, Torino, 2016.

<sup>6</sup> Ancora si ritiene rilevante la monografia di G. VITUCCI, *Ricerche sulla “præfectura urbi” nell’età imperiale (sec. I-III)*, Roma, 1956.

<sup>7</sup> Per la cronaca fu nominato prefetto della città L. Calpurnio Pisone, che poi fu riconfermato da Tiberio.

<sup>8</sup> Oltre al *præfectus urbi* si avevano infatti il *præfectus legionum* (ufficiale che faceva le veci del generale in sua assenza); il *præfectus annonæ* (magistrato preposto alla sorveglianza del prezzo e del mercato del grano); il *præfectus castrorum* (ufficiale che provvedeva ai lavori di accampamento del *castrum*); il celebre

osservata a suo tempo, ad esempio, da Giuseppe GROSSO – “*Pare che all’inizio del principato il potere di polizia e la giurisdizione del praefectus urbi si estendesse all’Italia, ma in seguito essa è limitata a Roma e ad un raggio di cento miglia da Roma, al di là del quale la competenza è attribuita al praefectus praetorio*”<sup>9</sup>. Appare oggi evidente che il praefectus urbi entra nel quadro della *cognitio extra ordinem* nell’età del principato e assume poteri e prerogative in virtù del fatto che è scelto dal princeps<sup>10</sup>. Tra le sue prerogative spicca la sovrintendenza delle forze di polizia nell’Urbe da cui – secondo alcuni autorevoli autori – discenderebbe la giurisdizione per l’appunto nell’ambito di quella *cognitio extra ordinem*<sup>11</sup> che proprio il princeps inizia a praticare sempre di più.

Tra i vari autori, forse, PÉREZ LÓPEZ è colui che recentemente sembrerebbe aver trovato un equilibrio tra le varie tendenze dottrinarie; egli, infatti, asserisce che: “*Più indizi segnalano, a mio avviso, che la nomina del praefectus urbi funzionava, a tutti gli effetti, come una delega della totalità delle attribuzioni dei magistrati superiori a favore del praefectus urbi, creando così il nominante una sorta di duplicato di se stesso rispetto alle attribuzioni da lui esercibili. [...] Probabilmente, man mano che tutti i magistrati superiori si assentarono sempre più spesso della città e si dovette sempre più frequentemente fare ricorso alla soluzione a carattere straordinario che era la nomina del praefectus urbi, si iniziò la ricerca di soluzioni a carattere permanente*”<sup>12</sup>. E questa “permanenza”, come ben noto, iniziata con OTTAVIANO si concretizzò sotto TIBERIO.

Tra le varie fonti che descrivono il prefetto della città (di Roma), ovvero il praefectus urbi, certamente il Digesto di GIUSTINIANO (imp. dal 527 al 565) appare come quella più significativa. Infatti, il dodicesimo titolo del primo libro dei *Digesta* è propriamente dedicato al prefetto<sup>13</sup>. I compilatori dei *Digesta* attingono al libro unico sull’ufficio del prefetto dell’urbe di Ulpiano. L’incipit è eloquente: “*Omnia omnino crimina praefectura urbis sibi vindicavit, nec tantum ea, quae intra urbem admittuntur, verum ea quoque, quae extra urbem intra Italiam, epistula divi Severi ad Fabium Cilonem praefectum urbi missa declaratur*”<sup>14</sup>. Poche linee più avanti si asserisce che: “*(...) quidquid igitur intra urbem admittitur, ad praefectum urbi videtur pertinere. sed et si quid intra centensimum*

---

*praefectus praetorio* (comandante delle coorti pretoriane, ma anche magistrato con funzioni giudicanti d’appello), il *praefectus vigilum* (comandante dei *vigiles*); il *praefectus classis* (ovvero il comandante della flotta, diremmo noi oggi l’ammiraglio); il *praefectus aerarii* (custode dell’erario e carica in origine affidata ai questori e loro assistenti detti tribuni dell’erario); il *praefectus fabrum* (preposto alle diverse categorie di artefici dell’esercito); il *praefectus iuri dicundo* (magistrato che veniva ogni anno inviato in città per amministrare la giustizia). Nel 90 a.C. la *lex Julia* fece cessare le *praefecturae*.

<sup>9</sup> G. GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, Torino, 1965 (5° ed.), rist. 2021, p. 373.

<sup>10</sup> Cfr. V. ARANGIO RUIZ, *Storia del diritto romano*, Napoli 1989 (7° ed), p. 251.

<sup>11</sup> Cfr. G. VALDITARA, *Diritto pubblico romano*, Torino, 2013, p. 185.

<sup>12</sup> X. PÉREZ LÓPEZ, *op. cit.*, p. 8.

<sup>13</sup> I compiti del Prefetto, tratti dal *Liber Singularis* di Ulpiano e riportati nel *Digestum* erano ampi: dalla sorveglianza dei luoghi pubblici al controllo di alcuni prezzi fino al controllo delle associazioni (cfr. D. 1.12.1.12, D. 1.12.1.9, D. 1.12.1.11, D. 1.12.1.14); ma oltre a tali compiti – definibili oggi come di ordine pubblico – vi era anche l’attuazione della giurisdizione civile e penale, come si vedrà nei brani seguenti del *Digestum* stesso. Sul tema, cfr. D. MANTOVANI, *Sulla competenza penale del “praefectus urbi” attraverso il “Liber Singularis” di Ulpiano*, in A. BURDESE (a cura di), *Idee vecchie e nuove sul diritto criminale romano*, Padova, 1988, p. 233 ss.

<sup>14</sup> D. 1.12.1; trad.: “*Nella epistola del divo Severo, inviata a Fabio Cilone prefetto dell’Urbe, si dichiara che la prefettura dell’Urbe rivendicò a sé del tutto <la giurisdizione su> tutti i crimini: non soltanto su quelli che vengano commessi entro l’Urbe, ma anche su quelli commessi fuori dell’Urbe <ma> entro l’Italia*” (S. SCHIPANI (a cura di), *Iustiniani Augusti Digesta seu Pandectae – Testo e traduzione*, I, I-4, Torino 2005, p. 122). Cfr. L. SOLIDORO MARUOTTI, *Aspetti della “giurisdizione civile” del “praefectus urbi” nell’età severiana*, in *Labeo*, n. 39/2, 1993, pp. 174 ss.

*miliarium admissum sit, ad praefectum urbi pertinet: si ultra ipsum lapidem, egressum est praefecti urbi notionem*<sup>15</sup>. Quest'ultima statuizione fissa, o meglio ricorda, che la *iurisdictio* del prefetto della città si estendeva per 100 miglia oltre l'Urbe. Il titolo del Digesto giustiniano conclude, infine, sul tema rammentando che: "*Praefectus urbi cum terminos urbis exierit, potestatem non habet: extra urbem potest iubere iudicare*"<sup>16</sup>, quasi a ribadire il "limite" della *iurisdictio* del prefetto stesso entro il territorio, anche se viene ammessa una certa influenza fuori dallo stesso, ma è evidentemente un riflesso di potere più che un'attuazione piena di giurisdizione. Sappiamo infatti che il *praefectus urbi* rimodellato da AUGUSTO<sup>17</sup>, trovò sua definitiva sistemazione sotto TIBERIO (imp. 14 d.C. al 37 d.C.) proseguendo poi per tutto il tardo impero, divenendo il vertice dell'amministrazione giudiziaria civile e penale ed addirittura giudice esclusivo di prima istanza per le materie riguardanti i senatori nonché sede di appello per i verdetti del prefetto dell'annona e del prefetto dei vigili. Incaricato inoltre di poteri di polizia urbana possedeva alle sue dipendenze unità armate le *cohortes urbanae*, atte a garantire compiti di polizia nell'Urbe<sup>18</sup>. Per la cronaca, prima di Giustiniano, nel 425 Galla Placidia, reggente di Valentiniano III, indirizza una costituzione al prefetto della città, Fausto, in cui si asserisce che egli ha il compito di perseguire coloro che si erano allontanati dalla comunione con Papa di Roma (inclusi i Manichei) entro le 100 miglia dalla città<sup>19</sup>; dunque Giustiniano nel Digesto certamente si rifà alla fonte teodosiana.

La teoria fatta propria da STRATI<sup>20</sup> che considererebbe il *praefectus urbi* come un funzionario civile delegato dal potere centrale e non già un magistrato vero e proprio, non mi sembra "*congrua*" con quanto poi asserito dagli stessi *digesta* giustiniani. Quasi a rafforzare tale ipotesi, ritengo che si possano invocare anche taluni brani di alcune *Novellae* giustiniane. Infatti, lo stesso GIUSTINIANO in diverse *Novelle* sembra quasi ritornare sul ruolo e la funzione del *praefectus urbi*. Lungi da chi scrive il voler essere esaustivo, a titolo d'esempio si riportano alcuni riferimenti in merito come segue.

Nella *Novella* 12 (del 10 ottobre 535) intitolata *De Prætoribus populi*, l'imperatore fa esplicito riferimento al prefetto dell'Urbe verso cui è assegnato un altissimo rango e quindi il titolo di *illustre-illustrissimo*<sup>21</sup>. Nella *Novella* 38 (15 feb.

---

<sup>15</sup> D. I.12.1.4; trad.: "*Pertanto, tutto ciò che si commette entro l'Urbe si considera essere di competenza del prefetto dell'Urbe; ma, anche se si sia commesso alcunché entro il centesimo miglio, ciò è di competenza del prefetto dell'Urbe; se <invece lo si sia commesso> oltre tale pietra miliare, è fuori dalla competenza a conoscere del prefetto dell'Urbe*" (SCHIPANI, *op. cit.*, p. 123).

<sup>16</sup> D. I.12.3; trad.: "*Il prefetto dell'Urbe, quando sia uscito dai confini dell'Urbe, non ha potestà: <tuttavia> può ordinare <ad altri> di giudicare fuori dell'Urbe*" (brano questo preso dal Libro secondo all'Editto, sempre di ULPIANO; cfr. SCHIPANI, *op. cit.*, p. 124-5).

<sup>17</sup> SVETONIO, *Augusto*, 37; Dione Cassio, *Storia Romana*, LII, 21.

<sup>18</sup> A. BERGER, s.v. *Praefectus Urbi*, in *Idem, Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia, 1991 (reprint), p. 644.

<sup>19</sup> CTh. 16.5.62: "*Manichæos hæreticos schismaticos sive mathematicos omnemque sectam catholicis inimicam ab ipso aspectu urbis Romae exterminari praecipimus, ut nec praesentiae criminorum contagione fedetur. Circa hos autem maxime exercenda commonitio est, qui pravis suasionibus a venerabilis papæ sese communionem suspendunt, quorum schismate plebs etiam reliqua vitiatur. His conventionem praemissa viginti dierum condonavimus indutias, intra quos nisi ad communionem redierint unitatem, expulsi usque ad centesimum lapidem solitudine quam eligunt macerentur. Dat. XVI kal. aug. Aquileiae Theodosio a. XI et Valentiniano caes. cons. (425 iul. 17 [aug. 6])*".

<sup>20</sup> STRATI, *op. cit.*, p. 181 ss.

<sup>21</sup> Nov. 13, 1§2: "*Revera enim dignitatem hanc, olim honestam constitutam et in seniore Roma in usu frequentatam splendide, in temporibus non solum quae imperatores habuerunt, sed et adhuc longius, et magna civitas haec suscipiens dignitatem non despectam habuit. Neque enim in multum veteribus*



536), Giustiniano, ritorna, incidentalmente, sul tema nel preambolo asserendo che la legge riconosce ai “*generali*” il rango prefettizio<sup>22</sup>. Né mancano alcune novelle indirizzate proprio all’allora Longino, come *praefectus urbi*, per varie questioni<sup>23</sup>. Particolarmente significativa alla Nov. 62 (del 537), sul rango senatorio, in cui l’imperatore asserisce che il prefetto della città detiene la presidenza del senato<sup>24</sup>. Inoltre la Novella 77 (del 538) ricorda che i prefetti della città hanno il dovere di arrestare i sacerdoti che si macchiano del reato di blasfemia<sup>25</sup>. Parimenti, con la Nov. 94 (del 18 ott. 539) l’imperatore ricorda che ai prefetti dalla città incombe l’osservanza della legge sulla tutela dei figli da parte delle madri. Infine per completare alcuni esempi, la Nov. 122 (in greco, del marzo 544) ricorda l’obbligo di sorveglianza – il *ius in vigialando* – del prefetto della città sugli operai specializzati. Su questo scenario, cui ho necessariamente solo accennato, si muoverà poi la capitale dell’Impero Romano d’Oriente che trasla dall’età costantiniana il *praefectus urbi* nella città di Costantinopoli<sup>26</sup>. Infatti l’11 dicembre dell’anno 359, viene nominato il primo prefetto della città di Costantinopoli, il suo nome è: ONORATO<sup>27</sup>. In Costantinopoli egli verrà ben presto appellato con il lemma greco di eparca (ἑπαρχος)<sup>28</sup>.

---

*temporibus didicimus aliquos magnas dignitates administrantes, quae circa imperium sunt, et post haec non dignatos de hac re sollicitudinem fieri: paulatim ita res abiecta visa est et nullae rei digna, ut neque ex codicillis nostris <fieret>, iaceret autem super gloriosissimis praefectis felicissimae huius civitatis, et multa ex ordine eorum istam suscipientes dignitatem et administrasse eam omnino pessime. Etenim si quis aspiciat antiquitatis eius symbolum, vehementer eam qualis pridem erat, et de his quae nunc sunt docebitur; cognoscat enim eam et forum proprium et officium commentariensis habentem et alia omnia, quae paene civitatis cingulo a legibus deputata sunt”.*

<sup>22</sup> Nov. 38, prefatio : “[...] Sed et multas istas et diffusas munificentias abrogavimus, non concedentes liberari curia aliter nisi per maximarum dignitatum adeptionem, patriciatus aut consulatus aut praefecturae sive civilis sive militaris (praefecturas autem esse et eas quae principatum agunt exercitus lex novit): unde qui praefecturae dignitatem administraverit in ipso actu constitutus, et sive administrans eam sive principatum agens exercitus, iste liberatur a condicione secundum nostram legem, aliis omnibus exceptionibus abrogatis. Nam <quae> propter solum honorem dantur tales dignitates (praefectorias dicimus qualis et magistromilitatus dici potest) non eximere de curiae albo eos qui haec meruerunt sanximus. Haec itaque in anterioribus a nobis sancita sunt cum aliis multis, quae licebit ex ipsis olim positae legibus advertere. Absolvimus autem et quosdam a curiae condicione, diversas his pragmaticas concedentes leges, quas omnes firmas esse volumus, et praesentem sanctionem ab undecima indictione nuper delapsa incohare, ex <quo> nobis <in> consilio venit haec lex”.

<sup>23</sup> Così ad esempio Nov. 43 (del 17 mag. 537) e la Nov. 63 (del 9 mar. 538) e la Nov. 64 (del 19 gen. 538).

<sup>24</sup> Nov. 62.2: “sancimus praesulem quidem amplissimi senatus (secundum <quod> sibi antiquissimae series memoriae vindicat) urbicariam esse praefecturam et primam sedem ei dedicari, postea autem omnes eminentissimos senatores patricos numerari, videlicet ut, si qui ex his et consulatus insignibus decorantur, secundum consulatus ordinem habeant inter se emergentem praerogativam; his procul dubio qui in ipso actu consulatum gesserunt aliis omnibus consularibus in suo ordine anteposendis”.

<sup>25</sup> Nov. 77.2: “Præcepimus enim gloriosissimo praefecto regiae civitatis permanentes praedictis illicitis et impus actibus et post haec nostram admonitionem et comprehendere et ultimis subdere suppliciis, ut non ex contemptu talium inveniatur et civitas et respublica per hos impios actus laedi”.

<sup>26</sup> Tra i molti, cfr. G. DAGRON, *Naissance d’une capitale: Constantinople et ses institutions de 330 à 451*, Paris, 1984, p. 215-226.

<sup>27</sup> C. MORRISON (a cura di), *Il mondo bizantino, I., L’Impero Romano d’Oriente (330-641)*, Torino, 2007, p. 279. In realtà l’istituzione dell’eparca rimpiazza la posizione dell’*anthypatos* che era incaricato dell’amministrazione della città. Cfr. A. GKOUTZIOUKOSTAS, *The administration of Constantinople*, in S. BASSETT (ed.), *The Cambridge Companion to Constantinople*, Cambridge, 2022, p. 231.

<sup>28</sup> Sull’eparca si segnalano i seguenti studi critici: J-C. CHEYNET, *L’Éparque: correctifs et additifs*, in *Byzantinoslavica*, XLIII, 1984, p. 50-54; R. GUILLAND, *Études sur l’histoire administrative de l’empire byzantine. L’Éparque. I-II. L’Éparque de la ville - Ὁ ἑπαρχος τῆς πόλεως*, in *Byzantinoslavica*, XLI, 1980,

Nell'Impero Romano d'Oriente, il prefetto ora ἑπαρχος, acquisisce un rinnovato splendore assurgendo in poco tempo a dignitario di primissimo livello. Egli è giudice superiore a Costantinopoli dopo ovviamente l'imperatore, è capo della polizia e esercita la propria giurisdizione sugli stranieri nonché sulle prigionie. In breve, egli è “*erede*” del *Præfectus Urbi*, assommando a sé una pluralità di compiti e funzioni che necessitavano di personale sottostante specializzato e ben formato.

Così nel periodo post-giustiniano, l'eparca aveva come proprio sostituto ovvero vice il legatario (λεγατάριος), anch'egli di nomina imperiale, che aveva l'obbligo di controllo di tutti i registri nonché delle merci esportate e di quelle importate. L'eparca inoltre era coadiuvato dagli “*esarchi*” (ἑξάρχιοι), che erano i “*presidenti*” delle stesse corporazioni, il cui funzionamento appare paragonabile a quello degli odierni ordini professionali.

In breve, l'ἑπαρχος assomma una serie di funzioni non solo giurisdizionali ma anche ispettive e di controllo sulle attività economiche e finanziarie. La fonte giuridica nota come “*Libro dell'Eparca*” (Ἐπαρχικὸν βιβλίον)<sup>29</sup>, ascrivibile al IX secolo, ci mostra – anche se parzialmente – l'organizzazione di alcune corporazioni costantinopolitane<sup>30</sup> e con esse il ruolo dell'ἑπαρχος e del λεγατάριος come sovrintendenti al buon andamento dei commerci, mostrandoci un sistema economico e finanziario ampiamente controllato dall'impero<sup>31</sup>. Molto si è discusso su tale fonte, che viene oggi considerata come un vero e proprio prodromo di ciò che definiamo diritto dell'economia<sup>32</sup>.

Il “*nostro*” eparca è descritto anche nei *Basilikà* (Βασιλικά), opera giuridica monumentale dell'Impero Romano d'Oriente, promulgata nell'888 e articolata in ben sessanta libri<sup>33</sup>.

---

p. 17-32 e 145-180; Idem, *Études sur l'histoire administrative de l'empire byzantine. L'Éparque. III. L'Arceparque - ἀπὸ ἐπάρχων*, in *Byzantinoslavica* XLIII, 1982, p. 30-44.

<sup>29</sup> Per tale fonte si segnala le edizioni e le traduzioni realizzate da: J. KODER, *Das Eparchenbuch Leons des Weisen*, “*Corpus Fontium Historiæ Byzantinæ*” XXIII – Series Vindobonensis, Wien, 1991; I. DUJČEV (ed.), *To Eparchikon Biblion - The Book of the Eparch – Le Livre du Prefet*, London, 1970, (Variorum Reprints).

<sup>30</sup> Si fornisce qui l'indice del “*Libro dell'Eparca*”, come segue: (i) dei notai; (ii) degli argentieri; (iii) dei cambiavalute; (iv) dei mercanti di vesti e delle vesti preziose; (v) dei mercanti di tessuti importati (dalla Siria) (vi) dei mercanti di seta (grezza); (vii) dei riparatori della seta; (viii) dei fabbricanti di seta; (ix) dei mercanti di lino; dei profumieri; (xi) dei cerai e dei fabbricanti di cera; (xii) dei saponieri; (xiii) dei droghieri; (xiv) dei sellai; (xv) dei macellai; (xvi) dei mercanti di suini; (xvii) dei pescivendoli; (xviii) dei panettieri; (xix) dei pubblicani; (xx) del legatario (il sostituto del prefetto); (xxi) dei commercianti dei cavalli; (xxii) degli “*imprenditori*” ovvero di tutte le categorie di artigiani, falegnami, marmisti, fabbri, pittori ed altri.

<sup>31</sup> N. OIKONOMIDES, *The Role of the Byzantine State in the Economy*, in A. E. LAIOU (ed.), *The Economic History of Byzantium: From the Seventh through the Fifteenth Century*, III, Washington D.C., 2002, p. 973-1058.

<sup>32</sup> D. CECCARELLI MOROLLI, *Per una geopolitica del diritto dell'Impero Romano d'Oriente*, Roma, 2020, p. 62 ss.

<sup>33</sup> H.J. SCHELTEMA, N. VAN DER WAL, D. HOLWERDA, *Basilicorum Libri LX*, Groningen 1953-1988 (*Series A: Text*, VIII.; *Series B: Scholia*, IX.; in toto XVII.). Precedentemente vi era l'edizione di W.E. HEIMBACH, *Basilicorum Libri LX cum scholiis*, Lipsiæ, 1833-1870; questa è stata riedita in Italia recentemente, in tre volumi (ristampa digitale a cura di M. A. FINO con *Prefazione* di F. GORIA, Milano, 2002). Per uno sguardo alla dottrina, cfr.: S. TROIANOS, *Le fonti del diritto bizantino*, Torino, 2015, p. 165 ss.

I *Basilikà* pongono nel libro sesto sia il prefetto della città che l'ufficio del prefetto del pretorio scegliendo così di trattare ambo gli uffici in un unico titolo, che è il quarto.

“Περὶ τάξεως ἐπάρχων πόλεως καὶ τάξεως ἐπάρχου πραιτωρίων. α'. Οὐκ ἔξεστιν ἐκκαλεῖσθαι κατὰ ψήφου ἐπάρχων”. Mentre poco dopo, si ribadisce che: “β'. (...) ζητεῖ καὶ τὰ ἐντὸς ἑκατὸν μιλίων ἔξω τῆς πόλεως πλημμελούμενα, οὐ μὴν τὰ πορρωτέρω”<sup>35</sup>.

Dunque, anche se sono trascorsi più di tre secoli dal Digesto, i *Basilikà*, seppur con diversa attitudine nomotecnica, ribadiscono sostanzialmente il limite giurisdizionale dell'eparca a 100 miglia dalla città imperiale (Costantinopoli). Per la cronaca le cento miglia “*bizantine*” corrispondono attualmente all'incirca a cento quaranta-cinquanta chilometri<sup>36</sup>.

L'evoluzione del *praefectus urbi* così come lo aveva *de facto* concepito OTTAVIANO, sembra, nella capitale dell'Impero Romano d'Oriente, giungere a compimento, direi quasi una sorta di “*potenziamento*” del proprio potere e delle prerogative, anche giurisdizionali. Il grande intellettuale bizantino PSELLO, nell'XI sec., non esitava a definire che all'eparca “*mancava solo la porpora*”<sup>37</sup>, facendo così intendere che dopo l'imperatore egli era la massima autorità nella capitale. Lo studioso britannico EDWIN H. FRESHFIELD, nella sua introduzione al *Libro dell'Eparca*, ha paragonato l'eparca di Costantinopoli al *Lord Major* di Londra durante l'Impero britannico<sup>38</sup>; tale paragone appare calzante.

Per la cronaca, dall'VIII sec. all'XI egli è direttamente posto sotto l'imperatore<sup>39</sup>, mentre, alcuni secoli dopo, ovvero tra il XIII-XV sec., è posto sotto direttamente sotto l'autorità del *Mesazon* (μεσάζων, ossia il “*primo ministro*”)<sup>40</sup>, per poi comparire addirittura al ventitreesimo posto nella scala gerarchica di corte nell'opera dello Pseudo-KODINOS del XV secolo<sup>41</sup>.

L'eparca della città, non solo in base alla lettura dei Βασιλικά ma anche dell'Ἐπαρχικὸν βιβλίον appare come una figura nevralgica. Così ad esempio, successivamente, nell'*Ecloga Basilicorum* – che è una sorta di sinossi e commento ai primi dieci libri dei *Basilikà* (redatto in Costantinopoli nella prima metà dell'XI sec.)<sup>42</sup>, l'eparca figura come ancora elencato tra i giudici (ἄρχοντες) superiori<sup>43</sup>. Ciò fa comprendere in modo “*definitivo*” come egli sia tra i giudici che posseggono giurisdizione (ἐξουσία)<sup>44</sup> superiore.

<sup>34</sup> B. VI.4.1; trad.: “*dell'ufficio dell'eparca della città e del prefetto del pretorio. Non è lecito appellare una sentenza dei prefetti*”.

<sup>35</sup> B. VI.4.2; trad.: “*inquisisce anche quei delicta che sono commessi entro cento miglia dall'Urbe, né in realtà quelli oltre*”. I *Basilikà* sembrano riprendere la norma che appare nell'*Eisagoge* (4.4.) e poi nella *Peira* (51.9).

<sup>36</sup> E. SCHILBACH, s.v. *Measures*, in *Oxford Dictionary of Byzantium*, II, p. 1325 ss.

<sup>37</sup> PSELLO, *Chronographia*, I, p. 10.

<sup>38</sup> Così viene riprodotto in: I. DUJČEV I. (ed.), *To Ἐπαρχικὸν Βιβλίον -The Book of the Eparch – Le Livre du Prefet*, London, 1970, p. 207.

<sup>39</sup> Cfr. J. HALDON, *Structures and Administratio*, in E. JEFFREYS, J. HALDON, R. CORMACK (eds.), *The Oxford Handbook of Byzantine Studies*, Oxford, 2008, p. 549.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 551.

<sup>41</sup> R. MACRIDES, J.A. MUNITIZ, D. ANGELOV, *Pseudo-Kodinos and the Constantinopolitan Court: Offices and Cerimonies*, “*Birmingham Byzantine and Ottoman Studies*” 15, Dorchester, 2013, p. 465.

<sup>42</sup> L. BURGMANN (ed.), *Ecloga Basilicorum*, “*Forschungen zur byzantinischen Rechtsgeschichte*” 15, Frankfurt am Main, 1988, p. 7-18 [qui di seguito citata come *Ecloga Basilicorum*].

<sup>43</sup> *Ecloga Basilicorum* B. 2.3.70 (112.20-24).

<sup>44</sup> Così ad es. E. A. SOPHOCLES, *Greek Lexikon of the Roman and Byzantine Periods (from BC 146 to AD 1100)*, New York, 1900 (rist. 1957), p. 487; anche cfr. J. SIGNES CODONER J., J. D. RODRÍGUEZ MARTÍN, F. J. ANDRÉS SANTO, *Diccionario Jurídico Bizantino Greigo-Español sobre la base de la Introducción al derecho del patriarca Focio y de las Novelas de León VI el Sabio*, Granada, 2018, p. 217-218.

In breve, egli è tale per lo meno fino al XII-XIII, mentre dopo inizia il suo declino. Probabilmente il sacco di Costantinopoli, ad opera della IV Crociata nel 1204, contribuisce al declino di questa antica istituzione, che proprio COSTANTINO aveva traslato nella capitale d'Oriente. Ma sappiamo bene che l'*annus horribilis* dell'Impero è stato proprio il 1204, in quanto la formazione dell'Impero Latino d'Oriente altera tutto il quadro geopolitico della civiltà bizantina; in una parola il sacco di Costantinopoli è il vero punto di inizio della scesa, una fase che – a parte la riconquista della stessa capitale da parte dei Palologhi (nel 1261) – si contraddistingue come l'età del declino.

### **3. Verso una conclusione**

Giurisdizione e limite territoriale alla stessa, dal *praefectus urbi* all'*eparca* fino ai giorni nostri, sono correlati. Il concetto, stigmatizzato dall'esperienza giuridica romana che ritroviamo nei *Digesta* di GIUSTINIANO e poi nei *Basilikà* del IX sec. dell'Impero Romano d'Oriente, non sembra aver subito delle mutazioni (almeno nella sostanza); anzi l'*eparca* resta un punto di riferimento fondamentale non solo per la direzione e la sorveglianza delle corporazioni, ma anche come riferimento giudiziario nella capitale d'Oriente ed è così per diversi secoli. Eppure nonostante questa magistratura sia eminente ed eccellente, la sua giurisdizione non poteva *ex lege* superare le cento miglia di distanza.

Se Costantinopoli trasla da Roma le sue istituzioni, in realtà Roma inizia a trattare la questione della “*distanza*” in relazione alla giurisdizione già con la creazione del *praetor peregrinus* (nel 242 a.C.); egli infatti è il pretore per i *peregrini* ovvero gli stranieri. Nel caso del *praetor peregrinus* il concetto di distanza non è stigmatizzato da un numero, ma da uno *status*, ossia i *peregrini*, cioè gli stranieri che pur abitando distanti però in Urbe risiedono e operano con i loro commerci. Non è questa la sede per addentrarsi sulla *iurisdictio* del pretore ovviamente, ma tutto ciò per dire che il concetto di distanza che viene poi riproposto, in modo chiaro e numerico (le 100 miglia), per il *praefectus urbi*–*ἑπαρχος* parte da lontano e rappresenta un chiaro esempio del concetto di “*limite*” nel diritto (processuale).

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI