

# RAVENNA CAPITALE

## TERRITORIALITÀ E PERSONALITÀ

COMPRESENZA DI DIVERSI PIANI NORMATIVI

# Collana Ravenna Capitale

## Comitato scientifico

Manuel Jesús García Garrido (UNED Madrid)  
Francesco Amarelli (Università di Napoli Federico II)  
Jean Michel Carrié (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris)  
Federico Fernández de Buján (UNED Madrid)  
Salvatore Puliatti (Università di Parma)

La presente pubblicazione è stata curata da Gisella Bassanelli Sommariva  
e da Simona Tarozzi.

I contributi pubblicati all'interno del volume sono stati sottoposti  
a doppio referaggio anonimo.

**© Copyright 2013 by Maggioli S.p.A.**  
**Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.**  
**Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2000**

*47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8*  
*Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595*  
[www.maggioli.it/servizioclienti](http://www.maggioli.it/servizioclienti)  
e-mail: [clienti.editore@maggioli.it](mailto:clienti.editore@maggioli.it)

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione  
e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2013  
dalla Litografia Titanlito S.p.A.  
Dogana (Repubblica di San Marino)

## “Statuti particolari” e personalità del diritto. Esperienze a confronto

Salvatore Puliatti  
(Università di Parma)

In uno studio pubblicato nel 1912<sup>1</sup> Eugenio Pacelli, futuro Papa Pio XII, affrontava, da presupposti innovativi, il problema del rapporto tra il principio di personalità e quello di territorialità della legge con riferimento alla avviata attività di revisione del Codice di diritto canonico<sup>2</sup>. Lo stimolo all'intervento papale era fornito da un'appli-

---

<sup>1</sup> PACELLI E., *La personalità e la territorialità della legge specialmente nel diritto canonico. Studio storico-giuridico*, Roma, 1912, pp. 1-29, poi in traduzione francese: *La personnalité et la territorialité des lois particulièrement dans le droit canon. Etude historique-juridique*, Roma, 1945.

<sup>2</sup> Si trattava del Codice pio-benedettino del 1917, poi sostituito dal Codice del 1983 promulgato da Giovanni Paolo II. Già dai lavori preparatori del primo è possibile desumere l'influenza esercitata dalla riflessione papale. Mentre infatti nel progetto del 1912 il can. 7 affermava semplicemente: *leges instituuntur cum promulgantur*, e il can. 12 stabiliva: *peregrini non adstringuntur legibus particularibus sui territorii a quo absunt, nisi earum transgressio in proprio territorio noceat aut leges sint personales: lex autem praesumitur territorialis, nisi aliud constet*, nel progetto del 1914, al can. 7 (poi divenuto can. 8), in precedenza ricordato, era aggiunto un secondo paragrafo che precisava: *lex non praesumitur territorialis, sed personalis, nisi aliud constet*. Il principio così introdotto in conformità all'orientamento del Pontefice non trovava però accoglimento nel testo definitivo del Codice, che ribaltava il disposto del paragrafo, stabilendo: *lex non praesumitur personalis, sed territorialis, nisi aliud constet*. Difficili da stabilire le ragioni di una simile inversione, probabilmente a giocare un ruolo decisivo erano state le resistenze dettate dalla difficoltà di allontanarsi da un principio consolidato: “une formule qui éat en contraste avec une tradition séculaire de la pensée, dut sembler trop nouvelle et presque éversive; le poids de la tradition dut ainsi arreter la main du législateur, et lui conseiller de procéder par degrés et avec les précautions nécessaires” (STAFFA D., *Notes introductives à l'édition française*, in PACELLI E., *La personnalité et la territorialité des lois particulièrement dans le droit canon.*, cit., p. V). Resta il fatto che anche nel Codice del 1917 il principio della personalità non mancava di farsi strada. Nel can. 14, § I, n. 1, ammettendo esplicitamente che le leggi possono essere altresì personali ci si allontanava infatti dalla vecchia dottrina, aprendo un varco nel principio della territorialità della legge. Questo processo trova più ampio sviluppo nel Codice del

cazione rigida e pressoché incontrastata del principio della territorialità del diritto propugnato dalla dottrina dominante sulla scorta di una decretale del Papa Bonifacio VIII, che, a proposito degli Statuti particolari disposti dai vescovi per regolare la condotta dei fedeli (nella specie resisi colpevoli di atti di furto), stabiliva che le disposizioni di questi non si potessero applicare per atti commessi fuori della diocesi, dato il principio generale per cui *extra territorium ius dicenti non pareatur impune*<sup>3</sup>.

Il principio così introdotto nel diritto canonico, che fissava secondo un preciso criterio di territorialità l'ambito di applicazione degli Statuti particolari, aveva origini lontane, che affondavano le loro radici in un frammento di Paolo conservato nel Digesto, tratto dal libro primo del suo commentario all'Editto nel quale il giurista precisava: *extra territorium ius dicenti impune non paretur*<sup>4</sup>. Alla attenuazione di tale criterio si rivolge la riflessione scientifica papale che, se da un lato precisa l'affermazione paolina, circoscrivendola all'ambito della giurisdizione del magistrato – la cui competenza per l'appunto non può eccedere l'ambito territoriale a lui affidato – escludendo ogni riferimento all'ambito legislativo, dall'altro non può che rilevare gli effetti perversi derivanti dall'applicazione rigida di quel principio. In effetti, osserva il Pontefice, è compito dell'autorità locale disporre regole adeguate che, tenendo conto dei bisogni particolari e delle esigenze specifiche di ciascuna comunità, completino e precisino le disposizioni di diritto comune, correggendo i costumi, promuovendo la virtù, restaurando e accrescendo la disciplina ecclesiastica. Così il vescovo, per rendere più virtuoso il clero della sua diocesi, può, attraverso una disposizione speciale, prescrivere agli ecclesiastici di accostarsi periodicamente al sacramento della penitenza o interdire loro di frequentare determinati spettacoli pubblici così come, per difendere l'integrità della fede e la correttezza dei costumi dei suoi diocesani,

---

1983, per il quale il territorio, più che fattore costitutivo, è considerato come un elemento integrativo o descrittivo. Le leggi si presumono ancora territoriali (can. 13, § 1), non sono escluse però le leggi personali di cui i canoni 12 e 13 descrivono l'applicazione, adattando il principio generale e temperandolo in base ad altre esperienze. In proposito cfr. DE PAOLIS V., D'AURIA A., *Le norme generali. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro I*, Roma, 2008, pp. 127-132.

<sup>3</sup>*Ut animarum 2 (De Constitutionibus I, 2 in VI): Statuto episcopi, quo in omnes, qui furtum commiserint, excommunicationis sententia promulgatur, subditi eius, furtum extra ipsius diocesim committentes, minime ligari noscuntur, quum extra territorium ius dicenti non pareatur impune.*

<sup>4</sup> D. 2.1.20.

può interdire loro di leggere libri o giornali che egli giudica immorali. Ma l'efficacia di tali disposizioni, come rileva il Pontefice, è fortemente compromessa dal principio che nega la extraterritorialità della legge particolare: sarà infatti sufficiente che il fedele o il religioso superi i confini stretti della sua diocesi perché quelle disposizioni cessino di vincolarlo e allora, osserva desolato il Papa, il clero potrà assistere impunemente agli spettacoli vietati e i fedeli leggere senza preoccupazione i libri proibiti dal momento che *extra territorium ius dicenti impune non paretur*. Sono proprio queste gravi conseguenze a sollecitare la riflessione papale e a indirizzarla verso un temperamento del principio della territorialità quando ragioni motivate giustifichino l'applicazione del diverso criterio della personalità. E a sorreggere l'orientamento adottato, che propone un equilibrato contemperamento dei due principi, il Pontefice fa leva sugli spazi conservati nel diritto canonico dal criterio della personalità, testimoniati in particolare dalle regole volte a disciplinare gli ordini religiosi<sup>5</sup>. Ma è soprattutto nel diritto romano che la riflessione papale trova sostegno al proprio orientamento. In esso infatti, pur nella prevalenza assunta nelle diverse epoche storiche dall'un principio sull'altro, il Pontefice non manca di trovare tracce di uno spazio riservato per ragioni di utilità o di calcolato interesse al principio opposto. Si può infatti con ragionevole certezza affermare che tutta la storia delle origini di Roma e del suo sviluppo storico poggi sul confronto e sullo scontro tra principio di territorialità del diritto e principio della personalità: dalla concessione degli *iura civitatis* ai plebei e poi ai *latini*, alla attribuzione degli stessi ai *peregrini* e ai *milites foederati* non c'è dubbio che a muovere le linee conduttrici dell'esperienza romana sia il rapporto tra questi due principi. E se nella fase più antica dello sviluppo storico di Roma a prevalere è il principio della personalità, non mancano attestazioni di uno spazio riservato al criterio della territorialità<sup>6</sup>. Non c'è dubbio

---

<sup>5</sup> Il pontefice non si limita peraltro a ricordare le diverse posizioni assunte dalla dottrina canonistica in proposito, ma si sofferma a esaminare il fondamento stesso dei due principi in esame, rilevando come anche per le comunità aventi una precisa dimensione territoriale la legge resti lo stesso, nella sua nozione generale, "principalmente la regola e la misura delle azioni umane, e per conseguenza essa non sia in se stessa necessariamente legata a un territorio". Così PACELLI E., *La personalità e la territorialità della legge specialmente nel diritto canonico*, cit., p. 12, e, per la disciplina degli ordini religiosi, pp. 19-22.

<sup>6</sup> La riflessione di Papa Pacelli, nel suo sforzo di trovare conferma dello spazio costantemente riconosciuto al principio di personalità, ricorda come questo avesse trovato particolare applicazione nell'esperienza giuridica romana, specie in età

che nel mondo romano particolare rilievo avesse il distacco tra *civis* e *peregrinus*. L'averne la cittadinanza romana o non averla era segno di grande discriminazione nella Roma antica, e lo dimostra tutta la storia politica dell'Urbe, caratterizzata dalla volontà prima dei plebei ad avere eguali diritti dei patrizi (cui si dovevano i principi che avevano retto la *civitas*), poi dai *socii italici* a essere equiparati ai cittadini romani. E se inizialmente il *civis* era propriamente colui che stava con pienezza di diritti *intra muros*, in seguito *civis* è anche colui cui la cittadinanza è estesa per apposito atto di concessione, dandosi così la possibilità di *cives extramurarii*<sup>7</sup>. A questo intento di possedere, chiedere e ottenere la cittadinanza plebei e *socii italici* erano spinti perché da quel diritto discendevano i tre *iura* fondamentali che garantivano pienezza di relazioni civili in Roma, lo *ius commercii*, lo *ius connubii* e lo *ius suffragii*. Solo attraverso il conseguimento di essi un soggetto giuridico entrava nella pienezza dei suoi diritti, che venivano a essere un tutt'uno con lo *ius libertatis*. Si comprende quindi come lo *status civitatis* avesse in Roma una rilevanza cruciale e i suoi effetti si riflettessero non solo in campo politico, ma anche in quello del diritto privato. Ne sono testimonianza le gravi conseguenze che discendevano dalla perdita della cittadinanza: questa produceva una *capitis deminutio media*, i cui effetti negativi potevano essere eliminati attraverso il ricorso al *postliminium*, o almeno temperati, in particolare per quanto concerneva la successione, per il tramite di appositi istituti, come la *fictio legis Corneliae*. Coloro che non erano cittadini romani, ossia i *peregrini*, anche se appartenenti a comunità cittadine soggette all'egemonia di Roma, non erano necessariamente sottomessi alle sue leggi, a meno che essi non le avessero accettate o Roma non avesse voluto renderle obbligatorie anche per coloro che non erano cittadini romani.

Un caso in questo senso è costituito dalle disposizioni relative alle usure stabilite dal plebiscito Sempronio del 193 a.C.<sup>8</sup> La norma era

---

arcaica, e come di esso recassero attestazione numerosi istituti come la *fidepromissio*, le singrafi e i chirografi e l'istituzione stessa del pretore peregrino, cui era riservata la risoluzione di quelle controversie che implicavano, per l'appunto – osserva il Pontefice – l'applicazione di due “leggi differenti”.

<sup>7</sup> Così BUCCI O., *Personalità del diritto e territorialità della legge nella storia*, in *Atti del XII Congresso internazionale di diritto canonico (Beirut 20-25 settembre 2004)*, Beirut, 2008, pp. 111-182, partic. p. 118, con ampia disamina del fondamento e della applicazione di tali principi.

<sup>8</sup> Del provvedimento si occupa in particolare, con attenzione alle diverse problematiche implicate, DI LELLA L., *Il plebiscito Sempronio del 193 a. C. e la*

diretta a reprimere uno degli espedienti più diffusi utilizzati dagli usurai romani per aggirare i divieti imposti dalle *leges fenebres*. Queste avevano cercato ripetutamente, a partire dal IV secolo a. C., se non più indietro nel tempo, di porre un freno alla richiesta di interessi usurari, stabilendo per essi, già con il plebiscito Genucio del 342 a.C., se non un divieto assoluto quanto meno un limite legale molto basso<sup>9</sup>. Nonostante però il susseguirsi in proposito di leggi votate dal popolo, le disposizioni con esse introdotte non erano state sufficienti a frenare il fenomeno, che si presentava ampiamente diffuso nei primi anni del II secolo a.C. Per preservare la propria attività e i lauti guadagni che ne discendevano gli strozzini romani non mancavano di ricorrere a tutte le scappatoie possibili per eludere i divieti imposti da quelle leggi. Già Plauto aveva sottolineato la piaga degli usurai, il pericolo da essi costituito, il disprezzo delle leggi manifestato con il ricorso agli espedienti più disparati. In un brano del *Curculio* (composto nei primi decenni del II sec. a. C.), in cui si ritiene conservata una prima attestazione dell'emanazione della legge Sempronia<sup>10</sup>, con riferimento a una precisa fattispecie tecnica (*mancipatio* con una *stipulatio* per il caso di evizione), il protagonista, prendendosela con il banchiere Licone, stigmatizzava la condotta degli usurai paragonandone il comportamento a quello dei lenoni. Questi ultimi avrebbero rovinato gli uomini con le cattive tentazioni e i lupanari, i primi (gli usurai) con gli esosi tassi di interesse. Ad arginarne l'azione non erano servite neppure le numerose leggi approvate dal popolo, dato che queste – osserva il protagonista – venivano presto infrante. “Trovate sempre

---

*repressione delle “usurae”*, in *Atti dell'Accademia di Scienze morali e politiche*, vol. 95, Napoli, 1984, pp. 261-282. Trattazione pure in ELSTER M., *Die Gesetze der mittleren römischen Republik. Text und Commentar*, Darmstadt, 2003, pp. 305-307.

<sup>9</sup> Su questi problemi e più in generale sulla disciplina adottata in età repubblicana in tema di usura cfr. DE MARTINO F., *Riforme del IV secolo a. C.*, in BIDR, n. 78, 1978, pp. 29-70, poi in ID., *Diritto economia e società nel mondo romano. Diritto pubblico*, vol. II, Napoli, 1986, pp. 213-250.

<sup>10</sup> Sottolinea come nei versi del *Curculio* possa rinvenirsi un riferimento puntuale alla *lex Sempronia*, evidenziata dal ricorso a significativi tecnicismi come *populus scivit* e *rogatas leges*, ROMANO E., *Echi e riuso della legge nella letteratura latina*, in FERRARY J.L., (a cura di), *Leges publicae. La legge nell'esperienza giuridica romana*, Pavia, 2012, pp. 177-217, che osserva come in conseguenza una proposta di datazione della commedia a dopo il 193 sia “perfettamente compatibile con la cronologia plautina”. Non ritiene viceversa che questo passo plautino fornisca indicazioni cronologiche precise FERRARY J.L., *La législation romaine dans les livres 21 à 45 de Tite-Live*, in TH. HANTOS (ed.), *Laurea internationalis. Festschrift J. Bleicken*, Stuttgart, 2003, p. 117.

una qualche scappatoia – conclude Gorgoglione – e considerate le leggi come se l’acqua bollente fosse fredda”:

Plaut., *Curc.*, 508-511: Hi saltem in occultis locis prostant, vos in foro ipso; vos faenori, hi male suadendo et lustris lacerant nomine. Rogationes plurimas propter vos populus scivit, quas vos rogatas rumpitis: aliquam reperitis rimam; quasi aquam ferventem frigidam esse, ita vos putatis leges.

Al di là dell’effetto scenico, la chiusa testimonia dell’inanità degli sforzi compiuti con l’emanazione di una numerosa legislazione contro l’usura che, all’epoca del *Curculio*, si era già concretata nell’adozione di almeno 10 provvedimenti<sup>11</sup>.

Ma il quadro più efficace della ampiezza e diffusione del fenomeno dell’usura ci è fornito da Livio nel brano in cui ricostruisce i precedenti che avrebbero portato all’emanazione della *lex Sempronia*.

Liv., *Ab urbe condita*, 35.7.2-5: Instabat enim cura alia, quod civitas faenore laborabat et quod, cum multis faeneribus legibus contrita avaritia esset, via fraudis inita erat ut in socios, qui non tenerentur iis legibus, nomina transcriberent; ita libero faenore abruebantur debitores. Cuius coercendi cum ratio quaereretur, diem finiri placuit Feralia quae proxime fuissent, ut qui post eam diem socii civibus Romanis credidissent pecunias profiterentur, et ex ea die pecuniae creditae quibus debitor vellet legibus ius creditori diceretur. Inde postquam professionibus decreta est magnitudo aeris alieni per hanc fraudem contracti, M. Sempronius tribunus plebis ex auctoritate patrum plebem rogavit plebesque scivit ut cum sociis ac nomine Latino creditae pecuniae ius idem quod cum civibus Romanis esset.

Lo storico ricorda come i cittadini fossero oppressi dalle usure e come il Senato fosse stato chiamato a intervenire per porre rimedio a un espediente che sempre più si era diffuso per aggirare i divieti im-

---

<sup>11</sup> Il più antico di essi sarebbe stato incluso già nelle XII Tavole (8.18), come riferisce Tacito, *Ann.* 6.16.2: *XII Tabulis sanctum ne quis unciario fenore amplius exerceret*. In proposito MANTOVANI D., *Legum multitudo e diritto privato. Revisione critica della tesi di Giovanni Rotondi*, in FERRARY J.L. (a cura di), *Leges publicae. La legge nell’esperienza giuridica romana*, cit., pp. 714-715 con considerazioni sulla numerosità delle *leges publicae* in età repubblicana.



posti dalle leggi con i quali si era cercato di arginare l'avidità degli strozzini. Il raggirio era costituito dall'intestazione fittizia dei crediti ai *socii*, i quali, non essendo tenuti al rispetto delle leggi romane, non avrebbero dovuto neppure osservare i limiti imposti dalle *leges fenebres*. Ciò dimostra da un lato l'interesse diretto degli stranieri, al di là delle operazioni di copertura degli usurai romani, al prestito di denaro per i vantaggi che dovevano ricavarne, dall'altro evidenza come la diffusione del fenomeno fosse origine di dissesto economico per debitori per lo più appartenenti agli strati più bassi della popolazione. Si creava così un meccanismo perverso in cui banchieri romani e gruppi di *peregrini* cooperavano tra loro per eludere i divieti legislativi, realizzando profitti ragguardevoli con operazioni creditizie prive di scrupoli. Il mezzo tecnico utilizzato per realizzare lo scopo era, secondo l'attestazione di Livio, il *nomen transcripticium*, utilizzato nella particolare forma della *transcriptio a persona in personam*. Mentre però d'ordinario tale istituto, la cui applicazione in origine era riservata ai cittadini romani, era rivolto a sostituire un debitore a un altro, con riferimento al caso specifico della intestazione fittizia di crediti usurari essa realizzava una sostituzione nel lato attivo del rapporto, ponendo un creditore (apparente) straniero al posto di un creditore (effettivo) cittadino romano. Ciò testimonierebbe dell'ampliamento della sfera di applicazione della *transcriptio*, che agli inizi del II secolo a. C. avrebbe riguardato anche la sostituzione nel lato attivo del rapporto obbligatorio e sarebbe stata applicabile anche agli stranieri, consentendo pure a essi di potersi rendere creditori attraverso questo mezzo<sup>12</sup>.

La diffusione del fenomeno e gli effetti perversi da esso prodotti non potevano che sollecitare l'azione del Senato, il quale, intervenendo in proposito, stabilì -secondo il resoconto di Livio- che a partire dalla data dei *Feralia* (21 febbraio),<sup>13</sup> che erano prossimi, i *socii* che

---

<sup>12</sup> Ciò presupporrebbe che anche gli stranieri avessero la possibilità di usare il *codex accepti et expensi* necessario per le trascrizioni prescritte. In questo senso DI LELLA L., *op. cit.*, p. 263 e nt. 10, il quale rileva che in conseguenza la questione riferita da Gaio 3.133 relativa alla possibilità per i peregrini di obbligarsi *transcripticiis nominibus* andrebbe riferita non tanto al caso del peregrino resosi creditore, ma ai rapporti tra peregrini o a quelli tra un creditore romano e un debitore straniero.

<sup>13</sup> Tale festività cadeva l'ultimo giorno dei *dies Parentales*, che erano dedicati alle anime dei defunti della famiglia, ed era stabilita al 21 febbraio. A quanto affermava Varrone (*De lingua latina* VI. 3. 13) i *Feralia* traevano il nome da *inferi* e da *ferre*, perché durante queste feste si portavano (*ferunt*) vivande alle tombe di coloro a cui si

dopo di essa avessero prestato denaro ai cittadini romani lo dichiarassero, e da quel giorno al creditore straniero si dovesse rendere giustizia secondo le leggi prescelte dal debitore romano. Ciò comportava che il magistrato giusdicente potesse decidere secondo le leggi romane limitatrici dell'usura, se queste fossero state prescelte dal debitore convenuto in giudizio (dal socio italico) in luogo di quelle del creditore straniero, rendendole così applicabili, sia pure in sede giudiziale e in forza dell'*imperium* del pretore, anche nei confronti di quei *socci* per cui fino ad allora erano rimaste escluse. E invero, come è stato rilevato<sup>14</sup>, stando al racconto liviano si deve credere che di regola nei rapporti tra cittadini e stranieri, almeno in quelli di credito, trovasse applicazione le norme proprie del creditore (o dell'attore) e quindi, nel nostro caso, dello straniero. Non potendosi in conseguenza applicare le leggi romane sull'usura e risultando difficile la prova della simulazione, al debitore romano non restava che soccombere nel giudizio relativo e pagare gli interessi usurari convenuti. Ora finalmente, con l'intervento senatorio, si apprestava una prima e sia pur parziale forma di tutela<sup>15</sup>.

Ma quando le denunce dei crediti da parte dei *socci* rivelarono l'enorme numero dei mutui contratti con l'espedito ricordato si sentì il bisogno di un intervento più fermo, che doveva essere attuato per via legislativa. Ricorda infatti Livio che il tribuno della plebe M. Sempronio, *ex auctoritate patrum*, presentò una proposta al *concilium plebis* e questo approvò un plebiscito che stabilì che con i *socci* e i latini le norme sui crediti dovessero essere le medesime che con i cittadini romani. L'intervento era drastico, in quanto introduceva un'eccezione al carattere personale della legge romana. Questa, espressione della città manifestata attraverso i suoi organi, non poteva che essere valida rispetto ai *cives*, si applicava a essi e a essi soltanto, ovunque si trovassero, mentre ne restavano esclusi gli stranieri, anche se risiedessero a Roma. Reciprocamente erano i cittadini coloro che in primo luogo erano chiamati a servirsi di essa e a modellare secondo le sue disposizioni le istituzioni e le norme della propria attività, os-

---

dovevano offrire sacrifici funebri. Si trattava tuttavia di un'etimologia popolare e non scientifica, restando oscura la vera etimologia.

<sup>14</sup> Cfr. in argomento DI LELLA L., *op. cit.*, p. 265.

<sup>15</sup> Sostiene trattarsi di una disposizione transitoria FREZZA P., *Corso di storia del diritto romano*, Roma, 1974, p. 412 nt. 77, il quale ne rileva la portata politica volta a estendere autoritativamente a tutta l'area della lega italica l'efficacia imitativa delle leggi sull'usura.

sia, in una parola, a *suis legibus uti*. Ora questo principio trova eccezione (ma un'eccezione che in fin dei conti conferma la regola) nella *lex Sempronia*, che estendendo a *socii* e Latini le norme proprie dell'ordinamento romano in materia di *pecunia credita* le rende obbligatorie anche per le particolari categorie di stranieri in esse considerati. E non valga osservare, come pure è stato fatto<sup>16</sup>, che ciò sarebbe avvenuto solo sul piano processuale, mirando il plebiscito Sempronio ad assicurare al debitore romano, nei confronti degli alleati, una protezione analoga a quella di cui godeva contro i cittadini. Certo la tutela aveva la sua sede più propria nel processo, a seguito della richiesta avanzata dal creditore del pagamento degli interessi pattuiti. Era in quella sede che il pretore peregrino avrebbe dovuto apprestare i mezzi di difesa adeguati, consentendo al debitore romano di neutralizzare la pretesa del creditore straniero, rendendo così operante anche nei suoi confronti il divieto legislativo valido soltanto nei rapporti tra cittadini<sup>17</sup>. Ma questo non vuol dire, com'è stato detto, che il plebiscito Sempronio non valesse di fronte ai *socii* italici come una vera e propria legge e che si limitasse a fornire al pretore peregrino una semplice istruzione, che lo inducesse ad “applicare nella sua giurisdizione, basata esclusivamente sull'*imperium*, il medesimo principio che per i cittadini era stabilito dalle *leges fenebres*”<sup>18</sup>. Tale affermazione urta contro l'obiezione di fondo che “qualunque norma di legge che trova la sua attuazione in un processo (es. *lex Aquilia de damno*) implica necessariamente la collaborazione del magistrato giurisdicente”<sup>19</sup>. Del resto di questa interazione tra contenuto sostanziale precettivo e ap-

---

<sup>16</sup> Così DI LELLA L., *op. cit.*, p 267, il quale rileva come “l'equiparazione avuta di mira poteva ottenersi solo in sede giudiziaria ad opera del pretore, con rimedi fondati sul suo *imperium*, in occasione delle liti intentate dai creditori stranieri”. È su questa premessa che l'autore articola tutta la sua successiva trattazione volta a individuare i rimedi concessi, prima in sede di processo per *legis actiones* poi con riguardo alla procedura formulare, in caso di violazione delle *leges fenebres*.

<sup>17</sup> Quali fossero i mezzi apprestati nei rapporti tra cittadini è oggetto di attenta indagine da parte di DI LELLA L., *op. cit.*, pp. 268-282, il quale, muovendo dal presupposto che per essi trovasse applicazione il processo per *legis actiones* nel quale non era possibile per il debitore avvalersi della tutela offerta dall'*exceptio*, e ritenendo che le leggi sull'usura non prevedessero la sanzione della invalidità della *stipulatio usurarum*, suppone che la tutela del debitore adempiente o costretto in giudizio al pagamento degli interessi pattuiti poteva realizzarsi attraverso l'esercizio di un'azione penale in *quadruplum* contro gli usurari di cui fornirebbe attestazione una *lex Marcia* del tempo di Plauto.

<sup>18</sup> Così PACCHIONI G., *Corso di diritto romano*, vol. I, Torino, 1918, p. 165.

<sup>19</sup> In questo senso FREZZA P., *op. cit.*, p 396 nt. 54.

plicazione processuale, o meglio tra disposizioni rivolte ai destinatari (privati) e indicazioni dirette ai magistrati, altre attestazioni ci sono state conservate. Tra esse particolarmente significativa è quella fornita dalla *lex agraria* epigrafica del 111 a. C. che, alle ll. 29-30, estende a Latini e *peregrini* facoltà e diritti (*uti, frui, habere, possidere*) sull'*ager publicus* riconosciute ai cittadini. “La legge – come è stato osservato<sup>20</sup> – comincia con il rivolgersi a questi soggetti (l. 29), statuendo che sia loro lecito tenere tutti i comportamenti consentiti ai cittadini romani purché si tratti di facoltà di cui Latini e *peregrini* godessero l’anno precedente, per legge, plebiscito o trattato. Dopo di che la prescrizione viene ripetuta dal punto di vista del magistrato giusdicente (ll. 29-30)”. Per tutelare le facoltà riconosciute a questi soggetti da un lato, e per costringerli all’adempimento degli obblighi che ne discendevano (risarcimento danni causati) dall’altro, al magistrato giusdicente è fatto obbligo di adottare gli stessi strumenti giurisdizionali che avrebbe dovuto accordare se le parti interessate avessero avuto al cittadinanza romana<sup>21</sup>.

Il fatto che il precetto legislativo sia attuabile in sede giudiziaria attraverso un *iudicium* costituito dinanzi al magistrato romano (e attraverso il ricorso a quel mezzo di difesa che è *l’exceptio*) non toglie la vincolatività e l’obbligatorietà della legge, e questa è precisamente attestata per la *lex Sempronia*, che chiaramente dispone essere lo *ius creditae pecuniae* con i *socii* il medesimo che opera con i cittadini<sup>22</sup>, estensione questa che manifesta la volontà di non limitare l’operatività del precetto al piano processuale.

Un interesse preciso di carattere economico spingeva la città a realizzare la protezione dei debitori contro gli usurai, ma questa, per es-

---

<sup>20</sup> PELLECCHI L., *La legge e il magistrato. Intorno a una tecnica normativa romana*, in HUMBERT M. (a cura di), *Le dodici tavole. Dai decemviri agli umanisti*, Pavia, 2005, pp. 70-71.

<sup>21</sup> Del resto, sotto altro profilo, di una estensione del *ius accusandi* ai *peregrini* recano testimonianza le *leges repetundarum* di fine repubblica, su cui L. PELLECCHI, *op. cit.*, pp. 50-65. In proposito cfr. pure Cic., *Pro Balbo*, 8. 20, in tema di usurpazione dello *status civitatis*.

<sup>22</sup> Che Livio avesse fatto esplicito riferimento allo *ius pecuniae creditae* anziché alle semplici *leges fenebres* dimostra come si temesse che queste ultime potessero essere facilmente aggirate, dato che l’intestazione dei crediti a uno straniero non era che una delle scappatoie possibili per eludere i divieti legislativi. Una tutela efficace per i debitori romani poteva pertanto essere attuata solo mediante un’estensione completa di tutta quanta la disciplina relativa al credito in denaro a quei particolari stranieri con cui i prestiti a usura venivano più di frequenti contratti. Così DI LELLA L., *op. cit.*, pp. 266-267.

sere efficace, doveva esser resa operante rispetto a una cerchia più ampia che non fosse quella ristretta dei cittadini. Essa doveva esser efficace anche nei confronti di quei soggetti tra cui passavano i rapporti economici che si volevano colpire. Bisognava cioè, come è stato osservato, “adeguare la norma all’ampiezza non della città, ma del mercato, già allora largamente internazionale e sopracittadino” (Frezza), e proprio per questo fine era necessario che la norma trovasse applicazione anche laddove essa non era valida *iure civili*<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Per sottolineare questo aspetto si è arrivati ad affermare che in termini moderni la *lex Sempronia* va considerata come un limite di ordine pubblico, costituito dalla città che esercitava l’egemonia nella lega latina e in quella italica, alla validità degli ordinamenti delle città comprese nelle due leghe. Un limite, questo, manifestazione della *maiestas populi romani* sia di fronte ai veri e propri sudditi che rispetto agli alleati, che poteva venir espresso da un atto emanante, oltre che dal comizio, da uno qualunque degli organi dell’ordinamento cittadino nelle cui attribuzioni venisse cadere il compito dell’esercizio della egemonia di Roma rispetto sudditi e ad alleati. In questo senso testimonia, pochi anni dopo la *lex Sempronia*, un famoso senatoconsulto che venne a proibire, nelle medesime cerchie delle città della lega italica, le pratiche religiose dei baccanali, costituendo anche qui un limite di ordine pubblico alla praticabilità di determinate istituzioni religiose nelle città federate. In argomento FREZZA P., *op. cit.*, p 396.