



Revista Digital de Derecho Administrativo

ISSN: 2145-2946

Universidad Externado de Colombia

Trisciuglio, Andrea

Il principio del mérito nel diritto delle amministrazioni romane.

Riflessioni storico-comparatistiche sulle carriere nei pubblici uffici

Revista Digital de Derecho Administrativo, no. 16, 2016, pp. 279-295

Universidad Externado de Colombia

DOI: 10.18601/21452946.n16.13

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503862660012>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's webpage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System Redalyc

Network of Scientific Journals from Latin America and the Caribbean, Spain and Portugal

Project academic non-profit, developed under the open access initiative

Il principio del merito nel diritto delle amministrazioni romane. Riflessioni storico- comparatistiche sulle carriere nei pubblici uffici

ANDREA TRISCIUOGGIO^{1*}

RIASSUNTO

Il contributo mette a confronto il diritto delle amministrazioni romane, in particolare quello tardoimperiale basato sulle costituzioni degli imperatori, con il diritto costituzionale-amministrativo italiano (ivi incluse le più recenti novità normative) in tema di accesso e avanzamento nei pubblici uffici. Si osserva come nei due diritti considerati si delinea il principio meritocratico e si riflette, alla luce dell'esperienza romana, su come si possa giungere ad una sua concreta, condivisibile attuazione.

Parole chiave: meritocrazia, *Cursus honorum*, *ambitio*, *Spoils System*, promozione.

1 Doctor en Derecho Romano y Derecho de la Antigüedad, universidades de Bolonia y Padua, Italia. Profesor asociado de Derecho Romano, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Torino, Turín, Italia. Correo-e: andrea.trisciuglio@unito.it Fecha de recepción: 25 de junio de 2016. Fecha de modificación: 2 de septiembre de 2016. Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2016. Para citar el artículo: Trisciuglio, A. "Il principio del merito nell'esperienza giuridica romana. Riflessioni storico-comparatistiche sulle carriere nei pubblici uffici", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 16, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 279-295. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n16.13>.

El principio del mérito en el derecho de las administraciones romanas. Reflexiones histórico-comparatísticas sobre las carreras en las oficinas públicas

RESUMEN

El artículo hace una comparación entre el derecho de las administraciones romanas, en particular el del Imperio tardío que se basa en las constituciones de los emperadores, y el derecho constitucional-administrativo italiano (incluso las leyes más recientes) en materia de acceso y ascenso en la administración pública. Se observa que en ambos derechos se perfila un principio meritocrático, y además se plantea una reflexión a la luz de la experiencia romana sobre cómo es posible llegar a la concreta y compartida realización de este principio.

Palabras clave: Meritocracia, *Cursus honorum*, *ambitio*, *Spoils System*, Promociones.

The principle of Merit in the Law of Roman Administration. Historical-Comparative Reflections about Careers in Public Office

ABSTRACT

The article makes a comparison between the laws of the Roman authorities, particularly those of the late empire based on the constitutions of the emperors, and constitutional and Italian administrative law (including the most recent legislation) on the issue of access and promotion in public administration. In the article it is observed how in both laws the principle of meritocracy emerges, and proposals are made, in the light of the Roman experience, on how such a principle, which we can all agree with, can be concretely implemented.

Keywords: Meritocracy, *Cursus honorum*, Realm, Spoils System, Promotions.

1. PREMESSA

Nella dottrina pubblicistica italiana il principio del merito, per il quale nelle amministrazioni pubbliche devono accedere e avanzare nelle carriere i soggetti migliori (in genere secondo predeterminati criteri di valutazione) ha destato

ultimamente un notevole interesse dal momento che la sua osservanza molto potrebbe giovare ad un più efficiente funzionamento della pubblica amministrazione e dunque al rilancio economico-produttivo della nostra società. In Italia, come pure in Colombia², tale principio è considerato di livello costituzionale, più però per il profilo dell'accesso negli uffici pubblici che non per quello della progressione nelle carriere, dato che lo stesso è di solito associato all'obbligatorio ricorso alla procedura del concorso (salvo eccezioni previste dalla legge) per l'ingresso nel pubblico impiego³. Fors'anche per tale motivo negli studi storico-comparatistici non è stata considerata l'esperienza romana, per la quale non conserviamo in effetti traccia di tale sistema di reclutamento per le figure grosso modo corrispondenti ai pubblici impiegati, funzionari e dirigenti⁴; gli inizi di tale principio in Europa sono stati dunque collocati assai più tardi, nel Settecento francese, quando un *humus* culturale favorevole era stato adeguatamente preparato da Voltaire e dagli enciclopedisti⁵.

- 2 Vid. Cost. Col., art. 125: "Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido".
- 3 Vid. Cost. It., art. 97, u.c.: "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".
- 4 Vid. SABINO CASSESE e JILL PELLEW, "Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 37, 1987, p. 761; GIOVANNI ALBERTO CECONI, "Conscience de la crise, groupements de pression, idéologie du bienficio: l'État impérial tardif pouvait-il se réformer?", *Antiquité tardive*, 13, 2005, p. 286.
- 5 Essi pervennero ad una valorizzazione del merito muovendo dal principio di eguaglianza e ammirando l'esempio cinese: vid. SABINO CASSESE e JILL PELLEW, *op. loc. cit.*; Ne derivò l'art. 6 della *Déclaration des Droits de l'Homme e du Citoyen* approvata dall'Assemblea Nazionale il 26 agosto 1789: "Tous les Citoyens étant égaux à ses [de la loi] yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents". In Italia il principio del merito non ha beneficiato di un espresso riconoscimento a livello costituzionale né nello Statuto Albertino (1848) né nell'attuale Costituzione (1948), che nell'art. 51, comma 1, si limita ad affermare: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"; tale principio tuttavia lo si è desunto e lo si desume nell'interpretazione; sul punto vid. ENRICO GUSTAPANE, "L'introduction dans le système administratif italien du principe du mérite pour l'accès aux emplois du secteur public: le Ministère de l'Intérieur", in *Le système du mérite. The merit system*, Bruxelles, SABINO CASSESE e JILL PELLEW (ed.), 1987, pp. 143, 145 s.; MARCELLO CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, II ed., 2013, p. 391.

Se tuttavia scollegiamo il principio in esame dalle norme sul concorso pubblico, ignoto – come detto – ai Romani, e lo consideriamo più in generale come criterio orientatore (seppure non teorizzato dai giuristi) immanente nelle regole di selezione per l'accesso e l'avanzamento nelle cariche pubbliche, l'esperienza romana ha, a mio giudizio, molto da offrire alla riflessione attuale financo come possibile modello di riferimento⁶; anche in tale esperienza per altro, come negli ordinamenti attuali, si rinviene con molta chiarezza una continua tensione tra il sistema del merito e il sistema del patronato politico, che oggi giorno nelle sue estreme applicazioni ha assunto le forme giuridiche dello *spoils system* di origine anglosassone⁷, oggetto di ripetute critiche da parte della Corte costituzionale italiana in particolare a causa della contrarietà ai principi di imparzialità e di buon andamento che regolano l'azione della pubblica amministrazione⁸. Si prospetta dunque di notevole utilità una ricostruzione storico-dogmatica di tale aspetto fondamentale dell'esperienza amministrativa romana, secondo le linee programmatiche da tempo tracciate da Antonio Fernández de Buján⁹, e nuovamente può essere messa in discussione

- 6 Collocandomi con tale affermazione in una prospettiva *de iure condendo*, mi allontano da obiettivi assai più ambiziosi (conoscenza del fenomeno giuridico nelle sue diverse manifestazioni, del diritto naturale, delle leggi costanti che ispirano il fenomeno giuridico) individuati da coloro che all'inizio del secolo scorso hanno combinato il metodo storico con il metodo comparatistico: vid. sul punto GIORGIO LOMBARDI, *Premesse al Corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano: Giuffrè, 1986, p. 18 s. Sulla funzione pratica (con proposte *de iure condendo*) e non solo gnoseologica della comparazione v. gli autori (Gorla, Cappelletti) citati da RODOLFO SACCO e PIERCARLO ROSSI, "Introduzione al diritto comparato", VI ed., in *Trattato di Diritto comparato*, Milanofiori Assago, RODOLFO SACCO (dir.), 2015, pp. 12 s.; un approccio storico-comparatistico allo studio delle legislazioni con dichiarate finalità pratiche era già stato eletto prima, nell'Ottocento, da Emerico Amari; sul pensiero del giurista palermitano v. recentemente MARIO SERIO, "Gli albori della comparazione giuridica nella "Critica di una scienza delle legislazioni comparate" (1857) di Emerico Amari", in *Dai giuristi ai codici dai codici ai giuristi*, Napoli, a cura di LETIZIA VACCA, 2016, praecipue 115, 126. Invece nella visione di GIOVANNI PUGLIESE, "Diritto romano e diritto comparato", ora in Id., *Scritti giuridici (1985-1995)*, Napoli, a cura di LETIZIA VACCA, 2007, p. 497 s., i cui interessi sono però maggiormente rivolti al diritto privato, la conoscenza del diritto romano sarebbe strumentale alla piena comprensione dei sistemi giuridici attuali (di *common law* e di *civil law*) nell'ambito di una comparazione essenzialmente sincronico-moderna; similmente CARLO AUGUSTO CANNATA, "L'unificazione del diritto europeo, la scienza giuridica e il metodo storico-comparatistico", in *Vendita e trasferimento della proprietà nella prospettiva storico-comparatistica. Materiali per un corso di diritto romano*, Torino, a cura di LETIZIA VACCA, 1997, p. 12 s.
- 7 Recentemente indicato come il nemico più temibile del principio del merito: vid. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, "Il principio del merito", in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, a cura di M. RENNA e F. SAITTA, 2012, p. 158.
- 8 Vid. MARCELLO CLARICH, op. cit., p. 409; adde MARIA PIA GENESIN, "Buon andamento e imparzialità nella disciplina della dirigenza pubblica", in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di R. Bertolino*, Torino, vol. II, 2011, pp. 1404 ss.
- 9 Vid. recentemente, dell'Autore, *Derecho público romano*, XV ed., Cizur Menor, 2012, pp. 239

la convinzione che il diritto amministrativo, segnatamente i principi ad esso riconducibili, trovi la sua origine solamente nel XIX secolo¹⁰.

Devo dire che, per quanto riguarda i meccanismi di promozione di chi già operi come dipendente pubblico all'interno della pubblica amministrazione, forti stimoli ad approfondire l'argomento da una prospettiva romanistica mi sono derivati dalla seguente recentissima testimonianza sull'attuale situazione italiana di Lorenzo Ieva:

Chi vive nella P.A. [*scil.* Pubblica Amministrazione], quando prova a chiedere ai funzionari più anziani quale sia stato l'ordinamento migliore del personale che abbia mai vissuto, avrà una risposta unica e certa: quello delle carriere di cui al T.U. d.P.R. n. 3 del 1957 succ. mod. [*scil.* successive modificazioni], in quanto era in grado di far progredire il personale *in modo ordinato, attraverso un percorso certo fin dall'ingresso in ufficio, in modo costante e scandito da momenti di valutazione*, senza alimentare troppi attriti tra i colleghi sul posto di lavoro¹¹ (corsivo mio).

È il rimpianto di un quadro normativo di riferimento non più esistente, nel quale l'impiegato o il funzionario pubblico poteva trovare certezza circa i tempi di progressione della carriera legati al merito periodicamente valutato.

2. CARICHE PUBBLICHE ELETTIVE

Nell'esperienza giuridica romana la scelta organizzativa di progressioni ordinate, segnate da una considerazione per l'esperienza gestionale pubblica acquisita nel corso degli anni di vita, è già chiaramente visibile nell'età repubblicana nella quale rappresenta un punto di svolta la nota *lex Villia annalis* (un plebiscito

ss. Si inserisce in tale linea di indagine il libro di CARLOS VARELA, *El estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, 2007, con una sintesi (p. 327 ss.) dedicata al "derecho a la carrera" dei dignitari e dei subalterni operanti nelle amministrazioni civili e militari romane dall'età monarchica fino al Dominato. Più in generale al diritto amministrativo e fiscale romano sono dedicate più di venti monografie pubblicate, sotto la direzione di Antonio Fernández de Buján, nella Collana "Monografías de Derecho Romano", Madrid, Dykinson, 2011.

10 Per il tema qui affrontato è oltremodo significativo il fatto che nel volume dedicato all'evoluzione storica del sistema del merito ("*merit system*"), curato da SABINO CASSESE e da JILL PELLEW, *Le système du mérite. The merit system*, Bruxelles, 1987, il punto di partenza è fissato appunto agli inizi del XIX secolo (v. p. 7), anche se poi i vari contributi (relativi alla storia amministrativa di Germania Occidentale, Canada, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia) talora si spingono ad epoche anteriori, arrestandosi in ogni caso ai secoli XVII-XVIII.

11 Vid. LORENZO IEVA, "Meritocrazia nella P.A.? Allora, ritorniamo alle carriere!", in *LexItalia*, it 1, 2016, p. 4; Il Testo Unico (T.U.) citato è rimasto in vigore fino agli anni Novanta del secolo scorso; vid. MARCELLO CLARICH, op. cit., p. 390.

del 180 a.C.); essa forniva una disciplina presumibilmente organica del *cursus honorum*¹², raccordando l'età del candidato che si presentava ai comizi elettorali popolari con le diverse cariche magistratuali (in particolare questura, pretura, consolato), e tale età aumentava parallelamente all'importanza delle funzioni e delle responsabilità collegate a ciascuna magistratura¹³. Anche in ambito municipale, dove perdura più a lungo la legittimazione popolare delle principali cariche pubbliche¹⁴, la carriera dei magistrati cittadini deve svilupparsi secondo un preciso ordine, segnato dalla *idoneitas*, cioè dalle capacità dimostrate anche nell'espletamento degli *honores* inferiori, e da una certa età indicativa di una presumibile capacità di discernimento¹⁵. Più in generale si può considerare il merito (e la selezione di tipo meritocratico delle più alte cariche pubbliche) uno dei valori fondanti del sistema costituzionale repubblicano, esaltato altresì nella riflessione filosofico-politica ciceroniana¹⁶.

- 12 Locuzione usata in Cic., *Ad fam.* 3.11.2; per altre simili espressioni reperibili nelle fonti v. JOSÉ MARÍA RIBAS, *Democracia en Roma. Introducción al derecho electoral romano*, Granada, 2008, p. 119.
- 13 Vid. Liv. 40.44.1: "*Eo anno rogatio primum lata est ab L. Uillio tribuno plebis, quot annos nati quemque magistratum peterent caperentque*"; probabilmente lo schema di Villio presupponeva la regola dei *decem stipendia*, per la quale la presentazione come candidato al primo gradino del *cursus honorum* (la questura) doveva avvenire solo dopo aver compiuto 10 anni di servizio militare (v. Polib., *Hist.* 6.19.4); vid. in proposito specialmente GIOVANNI NICOSIA, *Lineamenti di storia della costituzione e del diritto di Roma*, Catania, vol. I (rist.), 1989, p. 192 ss.; inoltre, JOSÉ MARÍA RIBAS, op. cit., pp. 121 s.; per una valutazione critica delle fonti riferibili alla *lex Villia*, vid. FRANCO VALLOCCHIA, "Qualche riflessione sul plebiscito del tribuno della plebe Villio del 180 a.C. (la cd. *lex Villia annalis*)", in *Diritto@Storia*, 10, 2011-2012.
- 14 A Roma il ruolo effettivo del *populus* nella scelta dei magistrati viene meno a partire dall'imperatore Tiberio (Tac., *Ann.* 1.15.1: "... *tum primum e campo comitia ad patres translata sunt...*"); da quell'epoca, salvo una breve parentesi sotto Caligola, l'elezione dei magistrati spetterà al senato e all'imperatore. Per i *municipia* e le *coloniae* si può discorrere di elezioni popolari almeno fino ai primi decenni del III secolo d.C.: arg. ex D. 48.14.1.pr.-1 (Modestino); v. anche Umberto LAFFI, "La struttura costituzionale nei municipi e nelle colonie romane. Magistrati, decurioni, popolo", in *Gli statuti municipali*, Pavia, a cura di LUIGI CAPOGROSSI COLOGNESI ed EMILIO GABBA, 2006, p. 130.
- 15 Vid. recentemente ROSA MENTXAKA, "Los requisitos para acceder a las magistraturas locales con base en los escritos de los juristas clásicos", in *Veleia*, 28, 2011, pp. 27 ss., 31 ss.; l'*idoneitas* è richiesta in un rescritto di Marco Aurelio: D. 50.4.11.1-pr. (Mod. 11 pand.): "*Ut gradatim honores deferantur, edicto, et ut a minoribus ad maiores perveniatur, epistula divi Pii ad Titianum exprimitur. Etsi lege municipali caveatur, ut praeferantur in honoribus certae condicionis homines: attamen sciendum est hoc esse observandum, si idonei sint: et ita rescripto divi Marci continetur*"; v. anche D. 50.4.14.5 (Call. 1 de cognit.): "*Gerendorum honorum non promiscua facultas est, sed ordo certus huic rei adhibitus est. Nam neque prius maiorem magistratum quisquam, nisi minorem suscepit, gerere potest, neque ab omni aetate...*".
- 16 Vid. GIUSEPPE VALDITARA, *Lo Stato nell'antica Roma*, Soveria Mannelli, 2008, pp. 244 ss.

3. CARICHE PUBBLICHE NON ELETTIVE

Il termine di paragone forse più significativo per le nostre riflessioni è rappresentato tuttavia dagli *officiales* inquadrati nell'amministrazione civile o militare tardo-imperiale (epoca da Diocleziano a Giustiniano)¹⁷, cioè, usando un termine riassuntivo, nella "*militia*" riorganizzata, come è noto, a partire dagli imperatori Diocleziano e Costantino¹⁸ secondo il modello gerarchico militare¹⁹. Rispetto a tale figura disponiamo in effetti di numerose testimonianze giuridiche, in particolare costituzioni imperiali, che riflettono scelte tutto sommato costanti circa i criteri valutativi per l'ingresso negli *officia* pubblici e soprattutto per la progressione di carriera all'interno degli stessi. Al di là delle norme di dettaglio è invero ricomponibile un quadro piuttosto omogeneo, grazie anche ad una terminologia abbastanza uniforme che ricorre nelle dette costituzioni.

Innanzitutto va osservato che gli imperatori avversano gli ingressi e le promozioni ottenuti con l'*ambitio* e il *suffragium*, cioè mediante manovre surrettezzie e il patrocínio illecito²⁰ di un mediatore (*suffragator*), prevedendo sanzioni giuridiche di diverso tipo, sia di carattere privatistico sia di carattere pubblicistico²¹. La visione politica degli imperatori circa la selezione degli alti funzionari civili e militari è chiaramente percepibile e ben riassunta nell'editto programmatico pronunciato da Giuliano a *Lutetia Parisiorum* (Parigi) nel 360 d.C., prima di diventare Augusto, in presenza delle truppe galliche in rivolta:

Amm. Marc., *Res gestae* 20.5.7: "*Ut autem rerum integer ordo servetur, praemiaque virorum fortium maneant incorrupta, nec honores ambitio praeripiat clandestina, id sub reverenda consilii vestri facie statuo, ut neque civilis quisquam iudex, nec militiae rector, alio quodam praeter merita*

17 È questa la fase storica nella quale, secondo il Nocera (*Il centralismo amministrativo del Tardo Impero*, *Atti Accad. Rom. Cost.* VIII, Napoli, 1990, 599), si può scorgere l'origine della moderna organizzazione statale.

18 Vid. PIETRO CERAMI, ANTONIO CORBINO, ALESSANDRO METRO e GIANFRANCO PURPURA, *Ordinamento costituzionale e produzione del diritto in Roma antica*, Napoli, 2001, pp. 179 ss.; LUCIO DE GIOVANNI, *Istituzioni scienza giuridica codici nel mondo tardoantico. Alle radici di una nuova storia*, Roma, 2007, 134 ss., 301 ss.

19 In merito alla militarizzazione degli apparati amministrativi centrali vid. VALERIO MAROTTA, "Liturgia del potere. Documenti di nomina e cerimonie di investitura fra Principato e Tardo Impero", in *Ostraka* 8, 1999, p. 90. L'unità della militia è concretamente percepibile nell'uso del *cingulum* (il cinturone militare) imposto anche ai funzionari (palatini) della militia non armata.

20 L'illiceità normalmente consisteva nello scambio carica pubblica-denaro.

21 Si va dalla impossibilità del candidato di ripetere quanto dato al *suffragator* sancita dall'imperatore Giuliano (C.Th. 2.29.1, a. 362 d.C.; v. MARCO URBANO SPERANDIO, *Dolus pro facto. Alle radici del problema giuridico del tentativo*, Napoli, 1998, pp. 211 ss.), a sanzioni di carattere penale, ravvisandosi in simili ipotesi il *crimen ambitus* (C.Th. 9.26.1, imp. Arcadio, a. 397 d.C.) o il *crimen repetundarum* (C. 9.27.6., imp. Teodosio II, a. 439); v. in argomento diffusamente BELÉN MALAVÉ, *Suffragium: un crimen publicum en la frontera de la legalidad*, *SDHI*, 69, 2003, 287 ss.

suffragante, ad potioem veniat gradum, non sine detrimento pudoris, eo qui pro quolibet petere temptaverit discessuro" ["Perché poi l'ordine sia rispettato pienamente ed i premi riservati ai valorosi rimangano intatti, né gli onori siano strappati con intrighi segreti, stabilisco alla presenza della vostra venerabile assemblea che né un funzionario civile, né un comandante militare possano assurgere ad un grado elevato per altri motivi che non siano i meriti personali. E chiunque tenterà di chiedere favori per un altro qualsiasi, se ne dovrà andare svergognato"; trad. di A. Selem, p. 419]²².

Dunque sono i *merita* individuali, e non l'*ambitio clandestina*, che saranno determinanti per le nomine imperiali dei più alti funzionari civili e militari. E i *merita* sono continuamente richiamati nelle costituzioni imperiali come requisito per l'avanzamento nelle carriere pubbliche, requisito che deve abbinarsi ad altri due non sempre agevolmente distinguibili: 1) lo svolgimento effettivo del lavoro (*labor*) nelle funzioni di livello inferiore²³; 2) il decorso del tempo previsto (*statuta tempora*²⁴), nell'esercizio delle dette funzioni²⁵. Possiamo dunque dire che la progressione di carriera, sul piano del "dover essere", richiede di regola il concorso di tre elementi fondamentali: il *meritum*, il *labor*, gli *statuta tempora*²⁶.

- 22 Vid. sul testo DETLEF LIEBS, "Ämterkauf und Ämterpatronage in der Spätantike", in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung*, 95, 1978, p. 175 s.; PAUL VEYNE "Clientèle et corruption au service de l'État: la vénalité des offices dans le Bas-Empire romain", in *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 36, n° 3, 1981, 348 s.; MARCO URBANO SPERANDIO, op. cit., p. 213; ARNALDO MARCONE, "La corruzione nella tarda antichità", *Rivista storica dell'Antichità*, 36, 2006-2007, pp. 118; il quale posticipa l'editto al 362 d.C., quando Giuliano era già Augusto.
- 23 Va qui tenuto presente che non poche sono le cariche onorifiche che non implicano l'espletamento effettivo del pubblico servizio: con speciale riguardo alle *dignitates* (cariche pubbliche, civili e militari, di grado elevato), vid. C.Th. 6.22; Paolo GARBARINO, *Ricerche sulla procedura di ammissione al senato nel Tardo Impero romano*, Milano 1988, pp. 252 ss.; v. anche FRANCESCO DE MARTINO, *Storia della costituzione romana* 2, vol. Napoli, V, 1975, pp. 382 s.
- 24 Ho ricavato l'espressione da C.Th. 8.1.13 (imp. Teodosio I, a. 382): "*Numerarii nonnisi exacto triennii tempore divinam nostri numinis purpuram venerentur, capitali supplicio subiugandi, si in fraudem constituti vel statuta tempora subterfugere voluerint vel ambitu usurpare maioris militiae dignitatem*"; su tale *lex* v. ROSARIO SORACI, "'Consuetudo fraudium' e 'rigor iuris': repressione a 'corrente alternata' e a direzione variabile", in *Corruzione, repressione e rivolta morale nella tarda antichità*, Catania, a cura di Rosario SORACI, 1999, p. 235.
- 25 Lo stesso termine "*meritum*" per altro in molti casi è inclusivo dei concetti di capacità e anzianità di servizio: v., in tal senso, CHRISTOPHER KELLY, *Ruling the Later Roman Empire*, Cambridge (Mass.) e London, Harvard University Press, 2004, p. 211; inoltre, GIOVANNI ALBERTO CECCONI, op. cit., p. 284; talvolta rinvia, contrariamente al significato attuale, ad una nobile discendenza: vid. HENRIK LÖHKEN, *Ordines dignitatum. Untersuchungen zur formalen Konstituierung der spätantiken Führungsschicht*, Köln e Wien, Böhlau Verlag, 1982, 137, 139. D'altra parte, "*meritum*", come pure "*labor*", evoca solo uno scrupoloso esercizio delle ordinarie funzioni e non straordinarie prestazioni: vid. KARL LEO NOETHLICHS, *Beamten-tum und Dienstvergehen. Zur Staatsverwaltung in der Spätantike*, Wiesbaden, Franz Steiner Verlag GmbH, 1981, p. 89.
- 26 Richiama solamente i primi due Arnaldo Marcone, op. cit., 116.

E ciò valeva dal grado più basso (quello, per esempio, dei *tirones*) fino ai gradi più alti: nelle costituzioni che si occupano dei passaggi di carriera si trovano i criteri della *laborum adsiduitas* (continuità dell'effettivo servizio), della *stipendiorum prolixitas* (durata della retribuzione, cioè del servizio in un certo ruolo), dei *merita*²⁷. Per quanto riguarda la *militia armata*, l'esercito vero e proprio da distinguersi rispetto alla *militia palatina* (la guardia del palazzo imperiale), non lascia dubbi la lettura di una versione in lingua greca di un editto dell'imperatore Anastasio che è databile nei primi anni del suo regno e che fu fatto pubblicare a Perge (Pamphilia) dal *Magister Militum Praesentalis*; anche qui si ricordano i tradizionali parametri normativi che scandivano le progressioni di carriera all'interno dei diversi quadri dell'esercito: ἄξία (il merito), καταπόνσεις/κάματος (la fatica), στρατίας χρόνος (l'anzianità di servizio), opposti all'ἀνβίτων (ambitio), cioè la ricerca di illeciti favori e raccomandazioni che l'imperatore considerava un fenomeno minaccioso per la generale concordia e dunque da estirpare²⁸. Le carriere militari poi devono svilupparsi e completarsi *gradatim* nei reparti (*numeri*) di appartenenza e i trasferimenti anticipati da un *numerus* ad un altro (in genere di livello superiore) sono considerati manifestazioni di *ambitio* e contrari al criterio del *labor*; l'imperatore Onorio in modo assai significativo sottolinea che tale fondamentale principio che regge il governo del personale militare è richiesto dalla *publica utilitas*²⁹, cioè da un interesse pubblico all'efficienza

27 Vid. C.Th. 7.13.19 = C. 12.43.3 (imp. Onorio, a. 408): "*Tirones in scholis loco semper posteriore ponantur. Nec enim patimur quemquam celsiorem gradum obtinere, nisi cui et laborum adsiduitas et stipendiorum prolixitas suffragatur*"; C.Th. 7.3.1 (imp. Teodosio I, a. 393): "*In omnibus, qui militiae nomen dederunt, ratio est habenda meritorum, ut is potissimum potiore adipiscatur gradum, qui meruerit de labore suffragium, nec quaeratur, quis militarit primus, sed quis manserit in studio apparitionis adsiduus*"; ANNA DE FRANCESCO, Note sull'"anzianità di servizio" nel lessico della legislazione imperiale romana, in *Diritto@Storia*, 11, 2013, pp. 15 s. Per i *protectores et domestici* (ufficiali della guardia imperiale) v. C.Th. 6.24.7 (imp. Onorio, a. 414): "*Domestici atque protectores cum primum ad decemprimatus gradum ordine militiae temporis prolixitate pervenerint, statim sibi praeter primicerium decem sequentes senatoriam vindicent dignitatem seque cum allectione clarissimos nostro iudicio gratulentur, recedentibusque proceribus succedens sibi per matriculae ordinem usque ad praescriptum modum vindicet, quisquis accedit. Ad nullas praeterea senatorii ordinis vocentur expensas, quibus non ambitio, sed meritum et nostrum spontaneum cognoscitur iudicium detulisse*".

28 Vid. Monum. Perg. A ll. 11-15; B ll. 15-18; FAITH ONUR, "The Military Edict of Anastasius from Perge: A Preliminary Report", in *Le métier de soldat dans le monde romain*, Lyon, éd. C. WOLFF, 2012, pp. 24, 30; Id., Monumentum Pergense. Anastasios'un Ordu Fermani, Istanbul, 2014, 48, 54 (testo dell'iscrizione).

29 Vid. C.Th. 7.1.18 = C. 12.35.14 (imp. Onorio, a. 400): "*Contra publicam utilitatem nolumus a numeris ad alios numeros milites nostros transferri. Sciant igitur comites vel duces, quibus regendae militiae cura commissa est, non solum de comitatensibus ac palatinis numeris ad alios numeros militem transferri non licere, sed ne de ipsis quidem pseudocomitatensibus legionibus seu de ripariensibus castricianis ceterisque cuiquam eorum transferendi militem copiam adtributam, quia honoris augmentum non ambitione, sed labore ad unumquemque convenit devenire. Quod si qui contra fecerint, per singulos milites singulas auri libras a se noverint exigendas*"; costituzione indirizzata al *magister militum* Stilicone; vid. V. GIUFFRÈ, *Lecture e ricerche sulla "res militaris"*, vol. II, Napoli, 1996, p. 398.

degli apparati militari che qui, come altrove, deve prevalere sugli interessi dei singoli³⁰. In altre parole, la legislazione imperiale chiaramente si pone in una posizione di contrasto rispetto a quegli avanzamenti che, particolarmente nella tradizione ecclesiastica, sono chiamati *promotiones* "per saltum"³¹.

Pure considerando più in dettaglio la *militia civilis* (gli apparati burocratici non armati), è agevole rilevare la presenza di medesimi criteri normativi. Anche qui, a fronte di un chiaro sfavore per *ambitiones* e *suffragia*, si definiscono i percorsi delle carriere pubbliche secondo un *ordo* dove si progredisce con l'esperienza e i meriti acquisiti all'interno delle amministrazioni. In tal senso si esprime l'imperatore Costantino accennando al fenomeno della fuga dei *curiales* verso gli uffici palatini (o provinciali) che permetteva agli stessi senatori delle *civitates* di sottrarsi ai *munera* a loro imposti³²; e la compera di *dignitates* e di *honores* da parte dei *curiales* che non hanno prima ricoperto ruoli nell'amministrazione imperiale è ancora più gravemente sanzionata, poco più di dieci anni dopo, dal figlio di Costantino, l'imperatore Costanzo II³³. Per i diversi corpi am-

30 Sulla nozione tardo-imperiale di *utilitas publica* vid. JEAN GAUDEMET, *Utilitas publica*, in *RHD* 29, 1951, pp. 480 ss., specialmente, con riguardo ad Onorio, p. 483; inoltre, GIANNETTO LONGO, "Utilitas publica", in *Labeo* 18, 1972, p. 52.

31 Vid., con richiami (nel capitolo I) al diritto romano e alla tradizione romanistica, JOHANN FRIEDMANN SCHNEIDER, *Dissertatio iuridica, De promotionibus per saltum*, Halle, 1706. Nel Tardo Impero le carriere ecclesiastiche osservavano un ordine gerarchico a simiglianza di quelle civili, ma è difficile scorgere in proposito un recepimento nel diritto canonico di norme del diritto romano; vede un semplice "parallélisme" JEAN GAUDEMET, *La formation du droit séculier et du droit de l'Église aux IV^e et V^e siècles*, Paris, II ed., 1979, p. 228; similmente ALBERT GAUTHIER, *Le droit romain et son apport à l'édification du droit canonique*, Ottawa, 1996, pp. 3 s. Anche per le supreme cariche ecclesiastiche si pone il problema se privilegiare il merito (e favorire *promotiones per saltum* persino di esterni all'ordine ecclesiastico) o l'anzianità di servizio: vid. Sid. Apoll., Ep. 7.9.12 (a. 470-471 d.C.): "Si clericum dixerit, sequentes aemulantur, derogant antecedentes. Nam ita ex his pauci, quod reliquorum pace sit dictum, solam clericatus diuturnitatem pro meritis autumant calculandam, ut nos in antistite consecrando non utilitatem velint eligere sed aetatem, tamquam diu potius quam bene vivere debeat accipi ad summum sacerdotium adipiscendum"; trad. fr.: "Si j'appelle un clerc, il est jalouse par ceux qui le suivent dans la hiérarchie, il est dénigré par ceux qui le précèdent: quelques-uns de ces derniers (soit dit sans offenser les autres) estiment en effet que la durée du temps de cléricature doit être seule prise en considération avant les mérites, en sorte qu'ils voudraient que, dans la consécration d'un prélat, nous choissions non l'intérêt général mais l'ancienneté, comme si une longue vie plutôt qu'une vie sage devait être recue comme un garantie pour obtenir la plus haute dignité sacerdotale" (v. JEAN GAUDEMET, *Les élections dans l'Eglise latine des origines au XVI^e siècle*, Paris, 1979, p. 40).

32 Vid. C.Th. 6.22.1 (imp. Costantino, a. 324-6; per la data v. PAOLO GARBARINO, op. cit., 252 nt. 155): "Hos enim solos, qui intra palatium versati sunt vel administrationibus functi, ad honores excipi oportebit ceteris cunctis exemptis et curiis restitutis".

33 Vid. C.Th. 12.1.25 (imp. Costanzo II, a. 338): "Quoniam emptae dignitatis obtentu curias vacuifectas esse non dubium est, placuit, ut cuncti, qui suffragiis dignitatum insignia consecuti sunt, inmeriti honoris splendore privati civilium munerum sollemnitate fungantur"; inoltre, C.Th. 6.22.2 (imp. Costanzo II, a. 338): "Ab honoribus mercandis per suffragia vel qualibet ambitione quaerendis certa multa [scil. Costantino] prohibuit. Cui addimus, ut quicumque fugientes obsequia curiarum umbram et nomina adfectaverint dignitatum, tricenas libras argenti inferre cogantur, manente illa praeterea illatione auri, qua perpetua lege constricti sunt"; vid. RAMSEY McMULLEN, *La corruzione e il declino a Roma*, Bologna,

ministrativi palatini (*scholae*), ancora Costanzo II e gli imperatori successivi ribadiscono che la leva legittima, o comunque privilegiata, per ascendere nelle posizioni amministrative è il lavoro speso con merito nei ruoli inferiori previsti nell'*ordo militiae*: ciò è sancito, per esempio, in ordine agli *agentes in rebus* (agenti del servizio postale, con competenze investigative) per i quali gli avanzamenti di grado devono avvenire "*matricula decurrente*"³⁴, e medesimi orientamenti normativi sono riscontrabili nelle amministrazioni municipali per le diverse cure e procuratele ambite dai senatori locali (*decuriones*)³⁵. Tale rapida rassegna può concludersi con una costituzione emanata dall'imperatore Zenone verso la fine del V secolo, ma in vigore ancora in epoca giustiniana per essere stata accolta nel *Codex repetitae praelectionis*. Essa fissa un divieto di carattere generale di "*publicorum graduum seriem conturbare*" contrastando la condotta di chi, brigando per ricercare favori ("*per ambitionem vel gratiam*"), intenda acquisire posizioni spettanti invece all'*officialis* che ha maturato una certa anzianità di servizio³⁶.

trad. G. CLEMENTE, 1991, p. 318 nt. 123; MIKAEL PAPADIMITRIOU, *Le "suffragium" et la corruption administrative dans l'empire romain au IVe siècle*, Montréal, 2014, pp. 49 ss.

- 34 Vid. C.Th. 6.29.4 (imp. Costanzo II, a. 359): "*Cesset omnis ambitio atque suffragium in schola vestra. Etenim cuncti ita agere debebitis, quatenus labore atque ordine ad cursum regendum et ad curas agendas iudicio scholae et ordinis merito dirigamini, ita ut nihil vestri principis ex his, quae geri in re publica videritis, notitiae subtrahatis, scientes poenis eum debitis subiugari, qui tantum facinus ausus fuerit perpetrare*", su cui v. Belén MALAVÉ, op. cit., p. 294; C.Th. 1.9.2 = C. 1.31.2 (imppp. Valentiniano, Teodosio I, Arcadio, a. 386): "*Nefas est a minoribus maiora vel posci vel sperari: ideoque nemo a nobis postulet agentum in rebus aliquem militiae potiori sociari, nisi quem tua acceptio probari debere significat, ita ut petiorem constet loco esse potiozem. Ordinem vero militiae atque stipendia nemo praevertat, etiamsi nostri numinis per obreptionem detulerit indultum: ac si formam istius modi docebitur obtulisse, in locum, ex quo indecenter emergerat, revertatur, ut is gradu ceteros antecedit, quem stipendia longiora vel labor prolixior fecerit antea*", su cui v. ANNA DE FRANCESCO, op. cit., p. 17; inoltre, C.Th. 6.27.19 (imp. Teodosio II, a. 417): "*Agentum in rebus indiscreta merita esse non sinimus nec indignos frui privilegiis laborantium. Ideoque sancimus, ut nullus ex his emendicato suffragio ad honorem principatus audeat adspirare, nisi quem ordo militiae ac laborum testimonium ad hunc honoris gradum provexerit... Hos sane, qui quoquomodo per ambitionem sine ullo stipendiorum suffragio memoratam principatus adepti sunt dignitatem, post eos, qui laborum merito consecuti sunt, numerari decernimus*", su cui v. ancora Belén MALAVÉ, op. cit., pp. 298 s.; 311 s. Sull'ingresso e la progressione di carriera nella *schola* degli *agentes in rebus* v. anche ROLAND DELMAIRE, *Les institutions du bas-empire romain de Constantin à Justinien. Les institutions civiles palatines*, Paris, 1995, pp. 100 ss., e, da ultimo, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN, "Contribución al estudio de la vigilancia, seguridad ciudadana y orden interno en el marco de la administración pública romana. Especial referencia a los *agentes in rebus*", in *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid, vol. III, ANTONIO FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.); coedd. G. Gerez e A. Triscioglio, spec. § 3, 2016. Sulla *matricula* (registro dei membri del corpo amministrativo iscritti secondo l'ordine di anzianità di servizio) e l'espressione "*matricula decurrente*" (che allude all'avanzamento secondo l'anzianità) v. ROLAND DELMAIRE, op. cit., pp. 22 s.
- 35 Vid. C.Th. 12.1.20 (imp. Costantino, a. 331): "*Nullus decurionum ad procuraciones vel curas civitatum accedat, nisi omnibus omnino muneribus satisfecerit patriae vel aetate vel meritis. Qui vero per suffragium ad hoc pervenerit administrare desiderans, non modo ab expetito officio repellatur, sed epistola quoque vel codicilli ab eo protinus auferantur, et ad comitatum destinentur*".
- 36 Vid. C. 12.7.2.4 (imp. Zenone, s.d.): "*Illud praecipue provisionem nostram flagitare perspeximus, ne*

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il modello che disciplina gli avanzamenti di carriera nelle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche nel Tardo Impero romano è un modello che risente molto dell'origine militare. Gli *officiales* sono inquadrati secondo organici rigidamente definiti, i rapporti interni sono fortemente gerarchizzati; per gli *officiales* il grado superiore (con i connessi aumenti stipendiali ed eventuali acquisizioni di privilegi) è accessibile solo se hanno effettivamente svolto un servizio, nei tempi previsti, nel grado inferiore: tutto ciò si può legare insieme mettendo in fila tre espressioni usate dalle cancellerie imperiali nella stesura delle numerose *leges* in materia: *labor, statuta tempora, ordo militiae*. Certo, la via maestra lastricata dall'effettiva attività lavorativa compiuta nel *gradus inferior* può essere aggirata, le *promotiones per saltum* si possono conseguire, ma solo con il benestare insindacabile dell'imperatore, l'*"arbitrarius meritorum"*³⁷ che rilascia formalmente i brevetti di nomina (*codicilli*)³⁸; se all'origine però dell'investitura imperiale vi sono manovre di carattere corruttivo (*ambitiones, suffragia*) le conseguenze sono ben diverse: rimozioni dall'ufficio, sanzioni patrimoniali, processi penali.

In un simile quadro, inevitabilmente semplificato ma idoneo – credo – a rappresentare le fondamentali linee di tendenza di un'epoca, qual è lo spazio riconosciuto ai *merita* che – l'esperienza umana insegna – non sempre si accompagnano al *labor*? In alcune *leges* imperiali, come si è detto, i *merita* risultano distinti dal *labor*; per l'ambito militare il dato emerge con chiarezza nell'editto di Anastasio (*monumentum Pergense*) da poco pubblicato³⁹, che, trattandosi di un'iscrizione e non di un testo accolto e rimaneggiato in uno dei *Codices* ufficiali, riflette con maggiore fedeltà il linguaggio della cancelleria tardoimperiale. Possiamo dire quindi che nella mentalità di quell'epoca non si pensava che i *merita* si accompagnassero necessariamente al servizio espletato, e si sarà posto allora un distinto problema di valutazione dell'attività svolta e di individuazione dei soggetti valutatori. E qui viene, a mio giudizio, uno spunto di riflessione dall'osservazione dell'esperienza romana tardoimperiale nella quale, come si è già ricordato⁴⁰, si è voluto scorgere l'origine delle moderne

per ambitionem aut gratiam aut cuiuslibet occasionis obtentu vel laborum seu sollicitudinum specie publicorum cuiquam liceat aliquando graduum seriem conturbare et temporum ratione calcata dudum militantibus anteferri et, quae longis prolixisque stipendiis defensa iam pollicetur senectus, gratiosa festinatione subripere"; sul testo v. con spunti esegetici ANNA DE FRANCESCO, op. cit., p. 19 s.

37 Vid. HENRIK LÖHKEN, op. cit., p. 143 e fonti ivi citate.

38 Questo, va chiarito, per le cariche civili e militari più elevate (*dignitates*); per gli uffici minori (*militia*) poteva essere sufficiente, come documento di nomina, una *probatoria* rilasciata anche da un'autorità inferiore: vid. ARNOLD JONES, Hugh Martin, *The Later Roman Empire 284-602: A Social, Economic and Administrative Survey*, vol. I, Oxford, Basil Blackwell, 1964, p. 378; DE MARTINO, op. cit., p. 378.

39 Vid. *supra*, nt. 27.

40 Vid. *supra*, nt. 16.

organizzazioni statali. Certamente la valutazione del merito doveva essere compiuta di regola dal funzionario posto al vertice dell'ufficio, ma per essa poteva essere determinante anche il *iudicium scholae*, cioè l'apprezzamento dei colleghi appartenenti al medesimo corpo amministrativo. Ciò emerge, per esempio, in relazione all'*adiutor*, assistente di più alto grado del *Magister officiorum*, scelto fra gli *agentes in rebus*⁴¹: è lo stesso *Magister* che avanzava la proposta di nomina all'imperatore, ma sulla base di una testimonianza resa da tutto il corpo amministrativo circa l'idoneità del candidato non solo sotto il profilo morale ma anche professionale⁴².

Ora, nell'ordinamento italiano sono state recentemente introdotte riforme in ordine alle carriere dei pubblici dipendenti che hanno cambiato radicalmente il principio della progressione prima basato in larga misura sull'anzianità di servizio; in particolare nell'art. 18 del Decreto legislativo n. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta) si legge: "Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera"⁴³. Sono stati quindi inseriti decisivi passaggi valutativi in ordine alle capacità professionali dimostrate dall'aspirante alla promozione, nei quali non si è mancato di coinvolgere anche una rappresentanza di colleghi⁴⁴. È ancora presto per poter dire se tali novità normative hanno migliorato in termini di efficacia ed efficienza l'attività delle pubbliche amministrazioni, ma una previsione può essere azzardata, credo, alla luce dell'esperienza ro-

41 Sull'*adiutor* vid. ROLAND DELMAIRE, op. cit., p. 103 s.

42 Vid. C.Th. 1.9.1 (imp. Costanzo II, a. 359): "*Adiutor praeterea, in quo totius scholae status et magistri securitas constituta est, omni schola testimonium praebente, idoneus probitate morum ac bonis artibus praeditus nostris per magistrum obtutibus offeratur, ut nostro ordinetur arbitrio*"; FRITZ SAABY PEDERSEN, *Late Roman Public Professionalism*, Odense, Odense University Press, 1976, p. 25, p. 34; ROBERTO MOROSI, *Il princeps officii e la schola agentum in rebus*, in *Humanita*, 31-32, 1979-80, p. 29 nt. 42; specialmente, sul significato di *idoneus*, LUCIETTA DI PAOLA, *I curiosi in età tardoantica: riflessioni in margine al titolo VI,29 del Teodosiano*, in *Le Code Théodosien. Diversité des approches et nouvelles perspectives* (cur. Crogiez-Pétrequin, Sylvie - Jaillette, Pierre), Rome, École Française de Rome, 2009, p. 132. Nella versione della costituzione accolta nel *Codex repetitae praelectionis* (C. 1.31.1) la frase "*omni schola testimonium praebente*" è stata omessa; con ogni probabilità in epoca giustiniana il giudizio della *schola* degli *agentes in rebus* non era più richiesto. Per altre testimonianze circa il coinvolgimento della *schola* nei processi valutativi v. C.Th. 6.29.4 (imp. Costanzo II, a. 359), forse (arg. ex "*laborum testimonium*") C.Th. 6.27.19 (imp. Teodosio II, a. 417); per i testi delle due citate *leges* vid. *supra*, nt. 33.

43 Sulla c.d. riforma Brunetta vid. recentemente MARCELLO CLARICH, op. cit., p. 401; FRANCESCO CARINGELLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, IX ed., Roma, Dike Giuridica Editrice, 2016, pp. 630 ss.

44 Vid. art. 1, comma 129, della legge n. 107 del 13 luglio 2015, che disciplina il Comitato per la valutazione dei docenti nella scuola pubblica. Per l'inadeguatezza di una valutazione affidata al solo dirigente, vid. LORENZO IEVA, *Op. Cit.*, pp. 5 ss.

mana. La possibilità che un sistema fondato anche sul giudizio dei colleghi d'ufficio, sul "*iudicium scholae*", abbia successo può dipendere in fin dei conti dalla coesione interna dei corpi amministrativi, da un *idem sentire* in grado di affinare un comune e condiviso metro di valutazione del merito. Nel Tardo Impero esso era probabilmente garantito dall'adozione nella *militia civilis* del modello della *militia armata*, storicamente caratterizzata da una forte coesione dei diversi reparti e da spirito di appartenenza⁴⁵.

La Pubblica Amministrazione dell'Italia odierna evidentemente non dispone più di tale base aggregante; la sfida negli anni futuri sarà dunque quella di ricostruire su fondamenti diversi quell'*idem sentire* che potrà rendere accettabile e accettata una valutazione del merito financo proveniente dal collega. Una sfida, ad un tempo, culturale e giuridica.

BIBLIOGRAFIA

- CAIMI, JAMES. *Burocrazia e diritto nel De Magistratibus di Giovanni Lido*, Milano, 1984.
- CANNATA, CARLO AUGUSTO. "L'unificazione del diritto europeo, la scienza giuridica e il metodo storico-comparatistico", in *Vendita e trasferimento della proprietà nella prospettiva storico-comparatistica. Materiali per un corso di diritto romano*, Torino, a cura di LETIZIA VACCA, 1997.
- CARINGELLA, FRANCESCO. *Manuale di Diritto Amministrativo*, Roma, IX ed., 2016.
- CASSESE, SABINO; PELLEW, JILL (eds.), *Le système du merite. The merit system*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1987.
- CASSESE, SABINO y PELLEW, JILL. "Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 37, 1987.
- CECCONI, GIOVANNI ALBERTO, "Conscience de la crise, groupements de pression, idéologie du beneficium: l'État impérial tardif pouvait-il se réformer?", *Antiquité tardive*, 13, 2005.
- CERAMI, PIETRO, CORBINO, ANTONIO, METRO ALESSANDRO e PURPURA, GIANFRANCO. *Ordinamento costituzionale e produzione del diritto in Roma antica*, Napoli, 2001.
- CLARICH, MARCELLO. *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, II ed., 2013.

45 Ad uno spirito d'appartenenza dei *praefectiani* (gli *officiales* sottoposti al *praefectus praetorio*) in età giustiniana accenna JAMES CAIMI, *Burocrazia e diritto nel De Magistratibus di Giovanni Lido*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 83; sul "*sens of unity and identity*" dei burocrati tardoimperiali vid. più in generale CHRISTOPHER KELLY, op. cit., pp. 36 ss.

DE FRANCESCO, ANNA. "Note sull'"anzianità di servizio" nel lessico della legislazione imperiale romana", in *Diritto@Storia*, 11, 2013.

DE GIOVANNI, LUCIO. *Istituzioni scienza giuridica codici nel mondo tardoantico. Alle radici di una nuova storia*, Roma, 2007.

DE MARTINO, FRANCESCO. *Storia della costituzione romana* 2, vol. Napoli, V, 1975.

DELMAIRE, ROLAND. *Les institutions du bas-empire romain de Constantin à Justinien. Les institutions civiles palatines*, Paris, 1995.

DI PAOLA, LUCIETTA, "I curiosi in età tardoantica: riflessioni in margine al titolo VI,29 del Teodosiano", in *Le Code Théodosien. Diversité des approches et nouvelles perspectives* (cur. Crogiez-Pétrequin, Sylvie - Jaillette, Pierre), Rome, École Française de Rome, 2009.

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, ANTONIO. "Contribución al estudio de la vigilancia, seguridad ciudadana y orden interno en el marco de la administración pública romana. Especial referencia a los agentes in rebus", in *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid, vol. III, ANTONIO FERNÁNDEZ DE BUJÁN (dir.); coed. G. Gerez, A. Trisciuglio, 2016.

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, ANTONIO. *Derecho público romano*, XV ed., Cizur Menor, 2012.

FRIDEMANN SCHNEIDER, JOHANNES; STARCKE, JOHANNES, *Dissertatio iuridica, De promotionibus per saltum*, Halle, Typis Johannis Montagii, 1706.

GARBARINO, PAOLO. *Ricerche sulla procedura di ammissione al senato nel Tardo Impero romano*, Milano 1988.

GAUDEMET, JEAN. *La formation du droit séculier et du droit de l'Église aux IV^e et V^e siècles*, Paris, II ed., 1979.

GAUDEMET, JEAN. *Les elections dans l'Eglise latine des origines au XVI^e siècle*, Paris, 1979.

GAUDEMET, JEAN. "Utilitas publica", *RHD* 29, 1951, pp. 480 ss.

GAUTHIER, ALBERT. *Le droit romain et son apport à l'édification du droit canonique*, Ottawa, 1996.

GENESIN, MARIA PIA. "Buon andamento e imparzialità nella disciplina della dirigenza pubblica", in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di R. Bertolino*, Torino, vol. II, 2011.

GUSTAPANE, ENRICO. "L'introduction dans le système administratif italien du principe du mérite pour l'accès aux emplois du secteur public: le Ministère de l'Intérieur", in *Le système du merite. The merit system*, Bruxelles, SABINO CASSESE y JILL PELLEW (eds.), 1987.

- IEVA, LORENZO. "Meritocrazia nella P.A.? Allora, ritorniamo alle carriere!", *LexItalia.it* 1, 2016.
- JONES, ARNOLD H.M. *The Later Roman Empire 284-602: A Social, Economic and Administrative Survey*, Oxford, vol. I, 1964.
- KELLY, CHRISTOPHER. *Ruling the Later Roman Empire*, Cambridge, Mass.-London, 2004.
- LAFFI, UMBERTO. "La struttura costituzionale nei municipi e nelle colonie romane. Magistrati, decurioni, popolo", in *Gli Statuti Municipali*, Pavia, a cura di L. CAPOGROSSI COLOGNESI e E. GABBA, 2006.
- LIEBS, DETLEF. "Ämterkauf und Ämterpatronage in der Spätantike", in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung*, 95, 1978.
- LÖHKEN, HENRIK. *Ordines dignitatum. Untersuchungen zur formalen Konstituierung der spätantiken Führungsschicht*, Köln-Wien, Böhlau Verlag, 1982.
- LOMBARDI, GIORGIO. *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano: Giuffrè, 1986.
- LONGO, GIANNETTO. "Utilitas publica", in *Labeo* 18, 1972.
- MALAVÉ, BELÉN. Suffragium: un crimen publicum en la frontera de la legalidad, in *SDHI*, 69, 2003.
- MARCONI, ARNALDO. "La corruzione nella tarda antichità", *Rivista storica dell'Antichità*, 36, 2006-2007.
- MAROTTA, VALERIO. "Liturgia del potere. Documenti di nomina e cerimonie di investitura fra Principato e Tardo Impero", in *Ostraka* 8, 1999.
- MATTARELLA, BERNARDO GIORGIO. "Il principio del merito", in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, a cura di M. RENNA e F. SAITTA, 2012.
- MCMULLEN, RAMSEY. *La corruzione e il declino a Roma*, Bologna, trad. G. Clemente, 1991.
- MENTXAKA, ROSA. "Los requisitos para acceder a las magistraturas locales con base en los escritos de los juristas clásicos", in *Veleia*, 28, 2011.
- MOROSI, ROBERTO. "Il princeps officii e la schola agentum in rebus", in *Humanitas*, 31-32, 1979-1980.
- NICOSIA, GIOVANNI. *Lineamenti di storia della costituzione e del diritto di Roma*, Catania, vol. I (rist.), 1989.

NOCERA, GUGLIELMO, "Il centralismo amministrativo del Tardo Impero", in *Atti dell'Accademia romanistica costantiniana*, vol. VIII, Napoli, ESI, 1990.

NOETHLICH, KARL-LEO. "Beamtentum und Dienstvergehen. Zur Staatsverwaltung", in *Der Spätantike*, Wiesbaden, 1981, p. 89.

ONUR, FAITH. "The Military Edict of Anastasius from Perge: A Preliminary Report", in *Le métier de soldat dans le monde romain*, Lyon, ed. C. WOLFF, 2012.

PAPADIMITRIOU, MIKAEL. *Le "suffragium" et la corruption administrative dans l'empire romain au IVe siècle*, Montréal, 2014.

PUGLIESE, GIOVANNI. "Diritto romano e diritto comparato", ora in Id., *Scritti giuridici (1985-1995)*, Napoli, a cura di LETIZIA VACCA, 2007.

RIBAS, JOSÉ MARÍA. *Democracia en Roma. Introducción al derecho electoral romano*, Granada, 2008.

SACCO, RODOLFO y ROSSI, PIERCARLO. "Introduzione al diritto comparato", VI ed., in *Trattato di Diritto comparato*, Milanofiori Assago, RODOLFO SACCO (dir.), 2015.

SERIO, MARIO. "Gli albori della comparazione giuridica nella 'Critica di una scienza delle legislazioni comparate' (1857) di Emerico Amari", in *Dai giuristi ai codici dai codici ai giuristi*, Napoli, a cura di LETIZIA VACCA, 2016.

SORACI, ROSARIO. "'Consuetudo fraudium' e 'rigor iuris': repressione a 'corrente alternata' e a direzione variabile", in *Corruzione, repressione e rivolta morale nella tarda antichità*, Catania, a cura di ROSARIO SORACI, 1999, p. 235.

SPERANDIO, MARCO URBANO. *Dolus pro facto. Alle radici del problema giuridico del tentativo*, Napoli, 1998,

VALDITARA, GIUSEPPE. *Lo Stato nell'antica Roma*, Soveria Mannelli, 2008.

VALLOCCHIA, FRANCO. "Qualche riflessione sul plebiscito del tribuno della plebe Villio del 180 a.C. (la cd. lex Villia annalis)", in *Diritto@Storia*, 10, 2011-2012.

VARELA, CARLOS. *El estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, 2007.

VEYNE, PAUL. "Clientèle et corruption au service de l'État: la vénalité des offices dans le Bas-Empire romain", in *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, vol. 36, n.º 3, 1981.