

VII

PROCESO HISTORICO DE LA CONTRACTUALIZACION DEL *SUFFRAGIUM* (*)

SUMARIO: Introducción.—I. Breve historia anterior.—II. Imperio tardío: 1. Hasta la constitución del Juliano. 2. La de Teodosio I 3. Concepto de *contractus* i) *Synallagma*, ii) *Gayo*.—Epílogo

INTRODUCCION

Cuando leemos las fuentes del *suffragium*, nos damos cuenta de que esta palabra implica una votación, una recomendación o una ayuda, etc. : no obstante, no tenía siempre simultáneamente estos varios sentidos durante toda la época romana. Se puede entender ya por la primera hojead a las fuentes literarias y arqueológicas por orden cronológico que, hablando en líneas generales, se pasa del sentido de votación al de recomendación, como se dirá, aunque con este sentido derivado nos encontramos a veces en las fuentes, especialmente jurídicas.

Es posible que este cambio de acepción de nuestro término dependa de la transición del fenómeno indicado por aquél. Esto mismo me parece ser bien sabido: ya tenemos muchos estudios acumulados, desde el punto de vista del régimen electoral en la época republicana por una parte, del régimen burocrático en la época tardía por otra parte. De todos modos, se trata aquí de alguna corrupción; sin embargo, faltaba un trabajo detallado desde el punto de vista del derecho privado romano en la época tardía, en relación con la época del Principado. Respecto a este problema, ciertamente tenemos los trabajos de Gian Gualberto Archi, *Indirizzi e problemi del sistema contrattuale nella legislazione da Costantino a Giustiniano*¹, Claude Collot, *La pratique et l'institution du suffragium au Bas-Empire*² y Roberto Andreotti, *Problemi del «suf-*

* Redacté este artículo bajo la dirección del Prof. Dr. Alvaro D'ORS, Catedrático de Derecho Romano de la Universidad de Navarra, durante mi estancia en Pamplona como becario del Gobierno español del 1982-1983. Le quedo muy agradecido por los favores, y además así también a mis amigos profesores y Biblioteca universitaria.

1 En *Scritti di diritto romano in onore di C. Ferrini* (Pavia, 1946) pp 659-727.

2. En *RHD*. 43 (1965), pp 185-221.

*fragium» nell'imperatore Giuliano*³ El primero considera el *suffragium* como una individuación del tipo contractual, y señala además la intención del emperador como factor importante al individualizarlo; el segundo estudia todos los textos del *suffragium* en la época imperial tardía y viene a aclarar los sufragios distintos y analiza el tránsito del *pactum* de *suffragium* al *contractus*; el último estudia el *suffragium* jurídicamente, tomando en consideración la ley de Teodosio I.

Pero me parece que falta un estudio detallado desde el punto de vista del factor técnico-jurídico del régimen que daba una forma al negocio en su aspecto funcional y expresaba la idea de nuestro régimen.

A continuación, tratamos de poner en claro el desarrollo histórico del *suffragium* desde el punto de vista de esa contractualización, según las fuentes, principalmente latinas. Así, nuestro trabajo será dirigido, primeramente al estudio breve del *suffragium* en las épocas republicana y del Principado (I), después al estudio de las fuentes hasta su contractualización (II 1 y 2), finalmente, al análisis de su fondo técnico-jurídico, tomando en consideración su fondo funcional: una alteración de *contractus* en relación con la idea de *synallagma* (II 3, i) y del «contrato» en Gayo (II 3, ii).

I. HISTORIA ANTERIOR

El fenómeno expresado bajo la palabra *suffragium* se refiere, más o menos, según las fuentes, tanto literarias como epigráficas, a la elección: al régimen de las elecciones en comicios, a base del *suffragium* de ciudadanos. Entonces debemos poner atención al hecho de que, hasta los tiempos augústeos, podemos deducir que tenía lugar el *suffragium* acompañado por los actos de munificencia, puesto que Augusto quiere eliminar el abuso⁴. Lo que atrae nuestro interés, sin descender ahora a detalles⁵, es que podemos pensar cómo bajo la palabra *ambitus*, *commendatio*, *pollicitatio ob honorem*, *summa honoraria*, *promittere*, *pollicitari*, *spondere*, etc.⁶, tenemos ciertos actos de generosidad, incluso promesas, de los candidatos de magistrados, según una costumbre que los imponía como un deber: *munia candidatorum*⁷ Debía de haber la

3 En *Accademia romanistica costantiniana, Atti I convegno internazionale* (Perugia, 1975), pp. 1-26.

4. Suet., *Aug* 40, p. ej.

5. Próximamente publicaré otro artículo sobre el *suffragium*, más directamente la *pollicitatio*, en japonés. Me limitaré aquí a señalar los trabajos siguientes: Wilhelm REIN, *Das Kriminalrecht der Römer von Romulus bis auf Justinian* (Leipzig, 1844), pp. 705-722; H. . SCULLARD, *Roman Politics 230-150 B C* (Oxford, 1951); Jean GAUDEMET, *Institutions de l'antiquité* (París, 1967), pp. 334-335

6. Vid, p. ej., Joseph HELLEGOUARG'H, *Le vocabulaire latin des relations et des partis politiques sous la République* (thèse, París, 1963), pp 209-227; sobre el contenido de *suffragium* y *suffragatio*, Regula FREI-STOLBA, *Untersuchungen zu den Wahlen in der römischen Kaiserzeit* (Zürich, 1967), pp 29-36

7. Cíc., *pro Mur* 35, 73

idea de que el que es digno de asumir un cargo de magistrado ha de ser generoso en todos los sentidos, y lo bastante rico para ser generoso, porque los magistrados obtenían altas estimaciones sociales y relaciones, con sus generosidades, al asumir, en elecciones directas entre los ciudadanos, cargos públicos que deben ser cumplidos gratuitamente. Los magistrados, y ya los candidatos, solían hacer los actos de munificencia como un medio para mantener y elevar su estimación social, y, al mismo tiempo, estos actos desempeñaron un papel importante en orden a la construcción de obras públicas, o a dar espectáculos. Por eso son llamados «honorables» («Honoratioren» en alemán). Por ello mismo, los ciudadanos también esperaban algunos actos de generosidad de los candidatos. Por lo menos, un candidato no debe menospreciar *ludorum huius elegantiam et scaenae magnificentiam, si urbanam suffragationem militari anteponis*⁸; aunque es posible que no cumpla lo prometido (*pronuntiare enim solitum esse et non dare*)⁹. Corrientemente, los que reciben los favores del candidato le votan: *ruborem epuli suffragiis suis vindicavit*¹⁰.

En cambio, este fenómeno social no aparecía considerado desde el punto de vista de derecho privado, porque debió de ser regulado por la costumbre. Luego, así como la gente no puede presentar ninguna demanda de cumplimiento de lo prometido, ante un tribunal, cuando un candidato no ha cumplido la promesa aunque se haya dado sufragio por él, así tampoco puede éste reclamar, por razón de que no se le ha dado el voto aunque se ha disfrutado de unos beneficios.

Pero, después de haber sido tomado el poder por Augusto, cambió completamente el principio que había mantenido la costumbre de la ciudad de Roma: el régimen de las elecciones en comicios, a base del *suffragium* de ciudadanos, entró en decadencia, aunque Augusto tenía la intención de conservarlo¹¹. Mientras el año 5 d. C., según vemos en la llamada Tabla Hebana, se formó un nuevo cuerpo electoral de senadores y caballeros¹², y, según Tácito, *tum primum e campo comitia*

8. Cic., *pro Mur* 19, 38.

9. Cic., *ad Att* 1, 16, 13.

10. Val. Max. 7, 5, 1; Cic., *pro Planc*. 22, 54. Cfr. Liv. 4, 44, 2; 5; 10, 13; Sall., *Iug* 65, 5; Cic., *ad fam* 2, 6, 3; 10, 9, 2; *pro Mur*. 18, 38; *pro Planc* 18, 44; *pro Mil* 13, 34. Sobre la *commendatio*, Cic., *ad Att*. 4, 16, 6; *ad fam*. 7, 11, 3, etc.; aunque no es claro si estaba acompañada por los actos de munificencia; se dice generalmente que esta palabra tiene un contenido amplio.

11. Suet., *Aug*. 46. Sobre Augusto, vid. FREI-STOLBA, ob. cit., pp. 87-129. Sobre la costumbre electoral, vid., p. ej., FREI-STOLBA, ob. cit., pp. 130-146; Wolfgang KUNKEL, *Römische Rechtsgeschichte*, 9.ª ed. (Köln/Wien, 1980), pp. 54-55.

12. Ronald SYME, *Tacitus* (Oxford, 1958), pp. 369, 389-390 y 756-760; GAUDEMET, ob. cit., p. 487. Según nos dice el Prof. d'Ors, en el próximo número de ZPE. se publica una nueva inscripción hispánica, que contiene el senadoconsulto (del año 19 d. C.) que ordena a los *consules* (del año 20 d. C.) hacer la ley de honores póstumos a Germánico, conocida por la *Tabula Hebana*.

ad patres translata sunt por Tiberio¹³; los candidatos al consulado vinieron a tener que ser declarados por el emperador¹⁴. Y también llegaron a ejercer influencia sobre los nombramientos de magistrados los séquitos de libertos y las *uxores* de emperadores¹⁵. Se trata aquí del fenómeno del *suffragium* en el sentido de recomendación: por parte de un emperador a un funcionario patrimonial adicto a él *suffragator*, y a favor de un aspirante; sobre todo en la carrera de procurador¹⁶. Este nuevo sentido de *suffragium* era explicable¹⁷, porque *ad curam principis magistratuum creatio pertinet, non ad populi favorem*, según el jurista Modestino D. 48, 14, 1pr. (2. *de poenis*).

Podemos encontrar la categoría republicana del *suffragium* en muchas fuentes epigráficas provinciales. Se trata aquí de la *pollicitatio ob honorem* o *summa honoraria*¹⁸. Es fácil suponer que los actos de munificencia costaban una suma considerable, como vemos, por ejemplo, en un epígrafe de la segunda mitad del siglo II¹⁹. Al mismo tiempo, mientras, poco a poco, mediante un *curator reipublicae* o *legatus*, etc., el poder central vino a intervenir en cada municipio²⁰, los magistrados

13. Tac., *Ann* 1, 15; cfr. Suet., *Aug* 40.

14. Vid., p. ej., FREI STOLBA, ob. cit., pp. 146-160.

15. Tac., *ann.* 4, 68; Suet., *Claud* 29; *Galba* 15; SHA; *Helio* 6; 10, *Comm.* 5-6 13-14, etc. SYME, ob. cit., pp. 401-406; John Karl EVANS, *The Role of Suffragium in Imperial Political Decision-Making: A Flavian Example*, en *Historia* 27 (1978), pp. 102-128.

16. H.-G. PFLAUM, *Les procureurs équestres sous le Haut-Empire Romain* (París, 1950), pp. 195-209; cfr. A.H.M. JONES, *The Later Roman Empire I* (Oxford, 1964) p. 395.

17. Contra el carácter ordinario de la recomendación imperial, Detlef LIEBS, *Amterkauf und Amterpatronage in der Spätantike Propaganda und Sachzwang bei Julian dem Abtrünnigen*, en *SZ.* 95 (1978), p. 168; pero vid. PFLAUM, loc. cit.; cfr. David DAUBE, 'Suffrage' and 'Precedent' 'Mercy' and 'Grace', en *Tijdschrift* 47 (1979), p. 236.

18. Sobre la costumbre de la *summa honoraria* vid. Richard DUNCAN-JONES, *Costs, Outlays and Summae Honorariae from Roman Africa*, en *Papers of the British School at Rome* 30 (1962), pp. 47-115; y *The Economy of the Roman Empire, Quantitative Studies* (2ª ed., Cambridge, 1982), pp. 82-88; Marcel LEGLAY, *Taxatio et autonomie municipale d'après une nouvelle inscription de Cuiucul en Algérie*, en *Akte des IV. internationalen Kongresses für griech und lat Epigraphik* 1962 (Wien, 1964), pp. 224-233; Azedine Beschaouch; *Taxatio et élections municipales en Afrique romaine*, en *RHD.* 45 (1967), pp. 483-488, y *Musittana I*, en *Karthago* 14 (13) (1967/1968), pp. 125-223; Peter GARNSEY, *Taxatio and pollicitatio in Roman Africa*, en *JRS.* 61 (1971), pp. 116-129. Entre los estudios de los romanistas, Emilio ALBERTARIO, *La pollicitatio*, en *St. di diritto romano III* (1936), pp. 238-279; R. VILLERS, *Essai sur la pollicitatio à une «res publica»*, en *RHD.* 18 (1939), pp. 1-38; Jules ROUSSIER, *Le sens du mot «pollicitatio» chez les juristes romains*, en *RIDA.* 3 (1949), pp. 295-317.

19. CIL II 6278 = D'ORS, *Epigrafía jurídica de la España romana* (Madrid, 1953), n.º 3. Cfr. GARNSEY, *Social Status and Legal Privilege in the Roman Empire* (Oxford, 1970), pp. 170 et passim.

20. Frank Frost ABBOT/Allan Chester JOHNSON, *Municipal Administration in the Roman Empire* (Princeton, 1926), pp. 90-93 et passim; Roland GANGHOFFER, *L'évolution des institutions municipales en Occident et en Orient au Bas-*

municipales vinieron a elegirse entre los *decuriones* desde el siglo II, aunque anteriormente entraba en ese *decurionatus* sólo el que ya había tenido experiencia de alguna magistratura²¹.

Por fin, los actos de generosidad llegaron a hacerse para liberarse de los cargos, aunque naturalmente un rescripto de Caracalla obligaba a soportar los cargos y a contribuir a la construcción de obras públicas²². Resulta así que el *status* del *decurionatus* es sentido como muy duro, y se asume por coacción²³; sin embargo, este fenómeno no sería igual en todo el imperio, y también los modos de intervención serían distintos según las circunstancias de cada ciudad²⁴.

Finalmente, es muy interesante observar que se trata aquí de la doble función del *suffragium*: para conseguir cargos por una parte, y para conseguir exenciones por otra parte.

II IMPERIO TARDIO

1. HASTA LA CONSTITUCIÓN DE JULIANO

En esta época también, nos encontramos ciertamente con algunos epígrafes que indican los actos de generosidad, y éstos seguirán existiendo en los siglos siguientes²⁵; no obstante, tomando en consideración las constituciones que veremos en este capítulo, esta escasez de epígrafes debe ser explicada por la degeneración y la caída del *decurionatus* y de

Empire (París, 1963), p. 155 et passim; Walter LANGHAMMER, *Die rechtliche und soziale Stellung der Magistratus municipales und der Decuriones* (Wiesbaden, 1973), pp. 165-175

21. W. LIEBENAN, *Stadtverwaltung im römischen Kaiserreich*, Leipzig, 1900 pp. 68-173; V(ILLERS, en RHD 18, pp. 19-20. Cfr. CIL VIII 858 en munic Gifitanum; 8210 en Milev; 18241 en Lambaesis; AE 1907, 9 en Thibilis.

22. Paul. D. 50, 4, 16pr (1. sent.); Arcad. Charis. D. eod. 18, 11 (*sing. de munerib. civ.*); Modest. D. 50, 12, 12, 1 (11. *pandect.*). Vid. GARNSEY, *Aspects of the Decline of the Urban Aristocracy in the Empire*, en ANRW II-1 (Berlin/New York, 1974), p. 238.

23. Vid., p. ej., Trajano/Adriano: Javol. D. 50, 4, 12 (6. *ex Cass.*); Adriano·Callist. D. eod., 14, 6 (1. *de cognit.*); Marc. D. 50, 7, 5, 5 (12. *inst.*); M. Aurelio/L. Vero·Ulp. D. 50, 4, 6, 1 (4. *de off. proc.*); Sep. Severo: Paul. D. 50, 1, 18 (1. *quaest.*). Sobre la obligación de los hijos, Pap. D. 50, 2, 6, 4 (1. *resp.*); Paul. D. eod. 7, 3 (1. *sent.*). GARNSEY, en ANRW. II-1, p. 235 y además p. 231 n. 10 contra H. LAST, *The Social Policy of Augustus*, en CAH. X (Cambridge, 1934), p. 466.

24. JONES, ob. cit., pp. 757-763; Claude LEPALLEY, *Les cités de l'Afrique romaine au Bas-Empire I, La permanence d'une civilisation municipale* (París, 1979), especialmente p. 409; Tadeusz KOTULA, *Les principales d'Afrique, Étude sur l'élite municipale nord-africaine au bas-afrique au Bas-Empire romain* (Warszawa, 1982), sobre todo p. 15.

25. CIL VIII 23291 del 287/8 en Thala además de AE 1902, 150 del 275/6 en hov Medjez el-Bab; 1979, 670 de la segunda mitad del siglo III en Thamugadi; CIL VIII 26569 del 379/83 en Thugga; cfr. Tablettes Albertini del siglo V; AE 1973, 672 del siglo VI en Ammaedata.

los municipios tradicionales, aunque sin duda éstos siguieron existiendo²⁶. Esta degeneración se refleja en un texto alterado de las *Pauli Sententiae*: *Is qui non sit decurio, duumviratu vel alias honoribus funginon potest*²⁷, *quia decurionum honoribus plebeii fungi prohibentur*. Si la curia se había formado antiguamente (por analogía con el Senado romano), por ex-magistrados, ya en el siglo III éstos debían ser elegidos entre los decuriones, y, con el tiempo, coactivamente, sin elección²⁸.

Consecuentemente, el emperador Constantino prescribió que los hijos de un *decurio* de Karthago debían asumir los *munera* de la ciudad²⁹. Esto quiere decir que el *decurionatus*, es decir, los honorables, que sostenía la vida pública municipal han dejado ya de cumplir voluntariamente los actos de generosidad, además de los *munera*. Para eximirse de este *munus* del *decurionatus*, fue necesario una determinada condición, como cumplimiento de los *conductores vectigalium* o de la *militia*, etcétera³⁰. Para nuestro tema, de todos modos, es muy importante el poder separarse del *status* de *decurio* basándose en alguna recomendación de un alto funcionario central (= *suffragium*); en este caso, la recomendación sirve para liberarse de la condición gravosa de decurión.

Contra esto, el emperador Constantino promulgó el año 317³¹, para las ciudades de Bythinia, de las cuales se trataba en las cartas entre Trajano y Plinio sobre la contribución de la *summa honoraria* del *decurionatus*, la constitución de que:

... Si vero decurio suffragio comparato perfectissimatus vel ducenae vel centenae vel agregiatus meruerit dignitatem, declinare suam curiam cupiens, codicillis amissis suae conditioni reddatur, ut omnium honorum et munerum civilium discussione perfunctus iuxta legem municipalem aliquam praerogativam obtineat .

Después de esta ley hay muchas con el mismo propósito; p. ej., la que se refiere a los que obtienen *codicilli* contra el pago del dinero, distinguiéndolos de *qui bonorum virorum suffragio nulla data pecunia*³². Así, Constantino seguía promulgando muchas leyes para varios funcionarios de provincias, y sobre todo tenía propósito de intervenir en el

26. LEPALLEY, ob. cit., pp. 243-292.

27. Paul. Sent 1 A, 12 = D. 50, 2, 7, 2.

28. Vid. LEVY, *Pauli Sententiae* (Ithaca-New York, 1945), pp. 15 ss.

29. CTh. 12,1, 7 (a. 320); eod. 10 (a. 325)); cfr. eod. 178. Vid., p. ej., Michel NUYENS, *Le statut obligatoire de décurions dans le droit constantinienne* (Louvain, 1964), pp. 35-110.

30. Callist. D. 50, 6, 6, 10 (1. *de cognit.*); CTh. 12, 1, 56, etc. Vid. RE. IV 2345-6

31. CTh. 12, 1, 5; Liebs, SZ. 95, p. 170. Sobre justicia, ya el año 315 (CTh. 1, 2, 2 *ad populum*).

32. CTh. 6, 22, 1 del 318 *ad vicarios Italiae Severum*, en *Sirminium*: 12, 1, 10 del 325 *ad vic. Orient. Maximum*, en *Antiochia*; eod. 20 del 331 *ad praefectum praetorio Orientis Galliae Evagrium*; 1, 32, 1 del 333 *ad praefectum praetorio in Africa Felicem*, en *Aquileia*.

régimen tradicional de los magistrados municipales, a pesar de reconocer la costumbre de la *populi suffragiis nominatio in Africa*³³.

También el emperador Constancio promulgó muchas leyes con la intención de hacer cumplir los *munera* que se querían eludir mediante el *suffragium* pecuniario; unas veces sin penalidad³⁴, otras con ella³⁵: concretamente, para los cargos de *praeses* y *rationalis* obtenidos mediante sufragio³⁶, o los *tabularii*, *ducenarius*, *centenarius*, *biarchi* y *agentes in rebus*³⁷. Tenemos sobre todo una constitución importantísima para ver la contractualización del *suffragium*: según una ley de Constancio del 343³⁸, los que asumían el título de *ex comes* o *ex praeses* por la *pactio* de *suffragium* tienen que cumplir sus *munera* para que los ingresos públicos (la *plebeia capitatio*) no sufran daño. Aquí, por primera vez, el *suffragium* era legalmente reconocido como una *pactio*, aunque la *pollicitatio* no era un *pactum*³⁹. A causa de no haberse podido suprimir la costumbre del *suffragium*⁴⁰, vino a ser aprobado que las *dignitates* de los títulos de *ex praeses* y *perfectissimi* seguían existiendo, pero sin pérdida de su *status* en el *ordo* de Caesena, relacionándose esto con el pago en dinero del vino para los emperadores y altos funcionarios⁴¹. Para el *ordo* de Carthago también fue promulgada la ley de que la *dignitas* por *codicilli*, sin embargo, quedaba vinculada a los *munera* municipales⁴². Este fenómeno está también en curso de generalización entre los funcionarios patrimoniales: una funcionalización del *decurionatus*; pero no cabe duda de que seguía existiendo el tipo tradicional del *suffragium*, es decir, el nombramiento por favor del gobernador provincial⁴³.

Hay que analizar estos fenómenos. De muchas leyes citadas podemos deducir que, ya a principios del siglo IV, las curias municipales compuestas por honorables cayeron en ruina por razón de la falta, o por la fuga, de posibles *decuriones*, mientras los emperadores, es decir, el

33. CTh 12, 5, 1 del 325 ó 326 *ad comitem per Africam Tiberianum*, en Nicomedia.

34. CTh. 12, 1, 25 del 338, en Emesa; eod 43 del 355 *ad praef. praet Italiae* en Milano; 6, 4, 10 del 356.

35. CTh. 6, 22, 2 del 338 *ad Aconium vic. Africae* en *Thamugadi*; 12, 1, 44 del 358 *ad vic Africae praef. comit* en Sirmium.

36. CTh. 6, 22, 3 del 340 *ad praef. praet. Italiae, Illyrici et Africae Marcellinum* (sin lugar).

37. CTh. 1, 9, 1 del 359 en Roma; 6, 29, 4 del 359 (sin lugar)

38. *Ad praef praet Galliae Fabium Titianum* en Treviri: CTh. 12, 1, 36

39. Ulp. D. 50, 12, 3 (4 disp.). Collot, *RHD.* 43, p. 193; Francesco DE MARTINO, *Storia della costituzione romana V* (Napoli, 1975) p. 386

40. Cfr Amm. 20, 5, 7; PS 5, 30^a.

41. CTh. 11, 1, 6 y 12, 1, 42 del 354, en Milán.

42. CTh. 12, 1, 41 del 353.

43. Eunap. 87 en FHG. IV 52-3. Sobre el *suffragium* de Flavius Abinnaeus, *praefectus alae de Aegyptus* 342-351, JONES/J. R. MARTINDALE/J. M. MORRIS, *The Prosopography of the Later Roman Empire* (=PLRE en adelante) I (Cambridge, 1971), pp. 1-2

poder central, tenían intención de reconstruirlas como base de la administración provincial; sin embargo, a pesar de los esfuerzos del poder central, no está disminuyendo cierta inclinación a evadir los *munera* del *decurionatus* por *suffragium*. Naturalmente no podemos ver directamente en las constituciones de qué se trataba en el momento del *suffragium*. Pero como podemos deducirlo de la frase *ab honoribus mercandis per suffragia o emptae dignitatis*⁴⁴, es claro que alguna contraprestación era cumplida de hecho. Este tipo de entrega de bienes, incluso de dinero, desde el punto de vista del *decurionatus*, se basa en una deuda *ob causam*, es decir, en alguna oferta del *decurio* a su *suffragator*. Y se ve que el *suffragium* tenía la doble función de dar acceso a los cargos y de remunerar al que los concedía. Como hemos visto en CTh. 12, 1, 36, se trata aquí de un *pactum*, y por ello no había ninguna *actio*, pero sí la *condictio* en caso de fallar la expectativa. Esta forma de protección legal me parece venir de la idea de que la transferencia de los bienes del aspirante al *suffragator* no debe ser reconocida independientemente como un tipo jurídico. Por eso el *suffragator* no puede exigir directamente ante un tribunal el cumplimiento de la promesa del aspirante. Sin duda, tampoco el aspirante puede exigir la concesión del cargo.

Es una constitución del emperador Juliano del año 362⁴⁵, el cual declaró directamente⁴⁶ esto en Constantinopla, aunque contestó realmente a lo que egipcios 70 años *extorquentes quae dedisse se iure vel secus plurimis affirmabant*⁴⁷: es *inhonestum* que los aspirantes paguen para conseguir *foedis commetis* lo que *bonorum merito deferentur*. Y es *impudentius atque inhonestius* que, después de conseguir actuar *in re publica* por pacto, quieran *recuperar* el dinero pagado. Además *quia leges romanas huiusmodi contractus penitus ignorant*, nadie tiene ninguna facultad de recuperar todas aquellas cosas que pródiga y nefastamente hubiera dilapidado. Luego, el que trata recuperar o está convicto de haber recuperado tiene, respectivamente, que dejarlo en poder del *suffragator* o restituirlo. Dicho en otras palabras, es *ob causam iniustam* que un aspirante entrega algo a un *suffragator*, aunque Ammiano explique que esta ley tuvo intención de *nullum interpellari suffragatorem super bis quae eum recte constituerit accepisse*⁴⁸. Así, podemos suponer

44. CTh. 6, 22, 2.

45. CTh 2, 29, 1; Amm. 20, 5, 3-7. Sobre *ad populum*, Clémence Dupont, *Les constitutions ad populum*, en RHD. 49 (1971), pp. 586-600.

46. Sobre la opinión de que esta actitud es distinta de las anteriores, p. ej., ANDREOTTI, *L'opera legislativa ed amministrativa dell'Imperatore Giuliano*, en *Nuova rivista storica* 14 (1930), pp. 345-359; id., ob. cit., pp. 1-26; LIEBS, en SZ 95, j 175, contra Walter GOFFART, *Did Julian Combat Venal Suffragium?*, en *Classical Philology* 65 (1970), pp. 145-151.

47. Amm. 22, 6.

48. Amm. 22, 6. Vid. ANDREOTTI, *Accademia*, ob. cit., p. 17; LIEBS, en SZ 95, pp. 181-182.

que por lo menos había la opinión de que el *suffragator* adquiriría justamente. Y además había una sentencia negativa sobre *universi populi suffragiis* respecto al *consulatus*. Al mismo tiempo, los séquitos de emperador *adsiduis obsequiis emerebantur donisque captabant*⁴⁹. De todos modos, jurídicamente, se trata aquí de una *datio ob causam* y además *iniustam*⁵⁰, pero por eso de que *ubi dantis et accipientis dolus versatur melior condicio est possidentis*⁵¹, como viene a expresarse en época post-clásica⁵², se excluye la recuperación.

2. CONSTITUCIÓN DE TEODOSIO I

Respecto al ejército, el pago de *sportulae* al *primatus* fue legalizado por el emperador Valentiniano, distinguiendo entre el que accedía por *labor* y por *suffragium*⁵³; no obstante, es claro que el que asumía un cargo por una relación personal podía ser despedido por la misma razón⁵⁴; por ejemplo, bajo Valentiniano I los hombres de Pannonia, como Festo⁵⁵, asumieron los altos cargos⁵⁶, relacionándose con Maximino. *praefectus praetorio Galliarum*⁵⁷, quien aseguró el cargo de *dux Valeriae* para su hijo: *suo Marcelliano deferretur potestas per Valerianum ducis*⁵⁸. Además los de *Gellia*⁵⁹, sobre todo en relación con Ausonio⁶⁰. Naturalmente, no tiene éxito siempre⁶¹. Después de la constitución del emperador Juliano, sigue siendo promulgadas leyes que prohíben el *suffragium* en materias varias: el decurionado⁶², el encargo de cobrar el *vectigalia*⁶³, los militares que obtienen honores indebidos por *suffragium*⁶⁴, el imponer *munus* como el *susceptor specierum contra*

49. Mamert *paneg* III (XI), 19 Cfr Amm. 18, 4, 2; 21, 10, 6; *Paneg* XVII, 58 y el mismo Juliano también (Jul. ep. 41, 43; cfr 29; 37-38, etc, aunque vid. Mamert. *paneg.* 21

50. ANDREOTTI, *Accademia*, ob. cit., pp 15-16 COLLOT, en *RHD* 43, pp. 195-196.

51. Paul. D. 12, 5, 3 (10. *ad Sab*); eod, 8 (3. *quaest.*). Vid, p ej., COLLOT en *RHD*. 43, p. 196

52. Vid., p ej., LIEBS, *SZ* 95, p 181.

53. CTh. 6, 24, 3 del 364 en Milano COLLOT, en *RHD* 43, p 202, DE MARTINO, ob. cit., p. 387.

54. Amm 26, 10, 7 (a 366)

55. Sobre Festo, *PLRE*. I, pp. 334-335.

56. Amm. 28, 1, 5 (a 368); 29, 2, 22 (a. 371).

57. Amm 28, 1, 5 (a. 368). Cfr. *PLRE*. I, pp. 577-578.

58. Amm. 29, 6, 3 (a. 373); cfr. Amm. 30, 9, 3 (a. 375), 31, 14 (a 378)

59. Kahrl Friedrich STROHEKER, *Der senatorische Adel im spatantiken Gallien* (Tubingen, 1948), pp. 26-29.

60. *PLRE* I, pp 140-141.

61. Amm. 29, 3, 6 (a. 371); un caso de gobernador de provincia.

62. CTh. 12, 1, 70 del 365, en Milano: Valentiniano *ad praef. praet Italiae Africae Illyicum Mamertinum: meritis careat dignitatis*.

63. CTh. 11, 12, 3 del 365 en Milano: Valentiniano *ad CSL Occident Florentinum*.

64. CTh. 7, 1, 7 del 365 en Milano. Valentiniano *ad magist. equit et pedit Flavium Iovinum*

honores por *suffragium* conservando la *dignitas*⁶⁵, o excluir el *sacerdotium* y un *principalis* por *suffragium de immunes*⁶⁶.

De todos modos, al año 381 Teodosio dio una constitución al *praefectus praetorio Orient.*, Floro, diciendo que el que adquirió *honorum omnium species suffragio* debe ser discernido *de tempore* del que asumió un cargo *merito*⁶⁷. En cuanto al uso de *cursus publicus*, un candidato por *suffragium* es excluido⁶⁸, así como las *dignitates* del *scrinium emendicato suffragio*⁶⁹.

Por otro lado, en la parte occidental, los veteranos tienen que cumplir con el *mancipatum debitum cursui publico*, aunque *post contra vim legis aliquam indepti sint dignitatem aut per suffragium ad auriarum honorarium patronatum aut ad societatem consortiumque Laurentum aut ad decuriae Herculae suffragium adspirasse doceantur*⁷⁰. El mismo emperador prescribió que, *suffragiorum obreptione cessante*, respecto al privilegio de la púrpura oficial, con la sanción de *esse retrahendum, bonorum media parte multandum ad mancipatum statim muneri subiugandum*⁷¹.

Sin embargo, el *ambitus* no desapareció⁷². Ocurrió éste en el caso de Symmacho, *praefectus urbi*, que rehusó la aceptación de oficiales que habían sido nombrados y enviados por el emperador, concretamente Valentiniano II⁷³. Este emperador, en cambio, promulgó la constitución siguiente a Symmacho⁷⁴:

Disputari de principali iudicio non oportet: sacrilegii enim instar
estar dubitare, an is dignus sit, quem elegerit imperator. .

Esta misma ley quiere decir que el *praefectus urbi* de la parte occidental no puede gobernar por sí mismo en Milán, sin el *praefectus praetorio* de Constantinopla⁷⁵ y otros altos funcio-

65. CTh 12, 6, 7 del 365 en Sirmium. Valentiniano *ad Mamertinum*

66. CTh. 12, 1, 75 del 371 en Treviri: Valentiniano *ad praef. praet. Galliarum Viventum*; 11, 16, 15

67. CTh. 6, 22, 6; 6, 10, 3. *notariorum primicerius*

68. CTh. 8, 5, 44 del 384 en Constantinopla: Teodosio *ad praef praet. Orient Cynegium*

69. CTh 6, 30, 7 del 384, en Heraclea: Teodosio *ad comitem sacrarum lartitionum Trifolium*

70. CTh 8, 5, 46 del 385 en Milano: Valentiniano *ad Neoterium, praef praet Italiae*

71. CTh. 8, 7, 16 del 385 en Aquileia al *praef. praet Italiae*.

72. SYMM *rel.* 8, 4 (21), 4 (a 384); CLAUD, *le III cons Hon.* VII 186, *paneg. dic. M Theod cons XVII* 264; Stilich. II, 114; cfr. Claud. Carm min. XXX 211.

73. SYMM, *rel.* 17 (30)

74. CTh. 1, 6, 9 del 385, en Milán.

75. JONES, *ob. cit.*, p. 391; John MATTHEWS, *Western Aristocracies and Imperial Court AD 364-425* (Oxford, 1975). pp. 223-252; LIEBS, *SZ.* 95, pp. 183-188. LIBAN, *ep.*, p. *cj.*, 871, 1224, 1260 1426, 1443, 1449, 1474, 1489, 1520.

narios, y que el emperador puede nombrar realmente los subfuncionarios.

En la parte oriental del Imperio, Teodosio I promulga leyes sobre el *suffragium* de *iudicium*⁷⁶, el de *militia*⁷⁷ o para ser eximido de los *munera*⁷⁸. Respecto a la curia, el *decurio* hereditario no puede mudar su *status suffragiis atque ambitione*, y debe ser devuelto a su país *auctoritate ordinari iudicis*⁷⁹. Los *senatoria*, la *militia* y la *administratio* por *suffragium ambitione* también siguen siendo ligados a los *munera* de la curia conservando la *dignitas* adquirida⁸⁰. Además, en el ámbito del *domesticus*, el que lo es *amissa militia* puede ser restituido en su *status*, a pesar de que sea por *ambitio atque suffragiis*⁸¹. Vemos así que desaparece la inconveniencia administrativa de las exenciones de los *munera* obtenidos por *suffragium*⁸².

Ya el asumir un cargo por *suffragium* debería de ser un hecho tan frecuente como que los altos funcionarios solieran usar del derecho de ese lucro⁸³. En esta línea⁸⁴, el 4 de marzo del 394 el emperador Teodosio I promulgó la ley nueva del *suffragium* al *praefectus praetorio Orientis*. Rufino⁸⁵, quien también *ambitos a principe vendit honores*⁸⁶ y cuyo rival, Eutropio de Eunaco, con el título de *praepositus sacri cubiculi* para el Este (a. 395-399) y cónsul (a. 399)⁸⁷, vendería muchos cargos provinciales, y además dividiría las provincias para vender más⁸⁸. Es natural que apareciera algún alto funcionario que pudo oponerse al emperador. Que el *suffragium* sea tratado legalmente en el ámbito de la *datio ob causam* es lo que la constitución quiere intentar regular,

76. CTh. 9, 1, 15 del 385 en Constantinopola al *praef praet. Orient Cynegio*

77. CTh. 7, 3, 1 del 393 en Constantinopola al *praef. praet. Orient Rufino*; 7, 1, 14.

78. CTh. 13, 3, 15.

79. CTh. 12, 1, 118 del 387 en Constantinopola al *praef. praet. Orient. Cynegio*.

80. CTh. 12, 1, 129 del 392 en Constantinopola: Teodosio I al *praef. praet Orient Rufino*; 12, 1, 134 del 393 a pesar de no haber el *suffragium*.

81. CTh. 6, 24, 5 del 393 ó 392 en Constantinopola: Teodosio I al *comes domesticorum Addeus*

82. COLLOT, en RHD 43, pp. 198-202.

83. *Paneg* 12 (2), 12; Zos. 4, 28.

84. Sobre esta generalización del *suffragium*, CUIACIO, *Opera omnia* IX (Nápoles, 1722), pp. 215-216; X, p. 925; Bernhard KÜBLER, *Suffragium*, RE IV A (1931), col. 627; DE MARTINO, ob. cit., p. 386; cfr. M. A. von BETHAMANN-HOLLWEG, *Der civilprozess des gemeinen Rechts in geschichtlicher Entwicklung* III (Bonn, 1866), p. 36 n. 8; COLLOT, en RHD. 43, pp. 203-209. Archi insiste en la intención del emperador, ob. cit., pp. 662-663 y 685. En cambio, hay unos autores que distinguen esta ley de otras leyes: J. GOTHOFREDO, *Comm. CTh* 2, 29, 2; F. GLÜCK (trad. A. Umberto Grego), *Commentario alle Pandette XVIII* (Milano, 1901), p. 96. Pero vid. DE MARTINO, ob. cit., p. 386 n.º 38. Cfr. SYMM *ep* 6, 22 (23), 3 (a. 395); 9, 7, 1.

85. Cfr. Eun. fr. 63; Hieron. ep. 60, 16; Oros. 7, 37, 1.

86. Claud., *in Ruf* 1, 180; Zos. 5, 1.

87. PLRE II, 1980, pp. 440-444.

88. Claud., *in Eutr* 1, 196-209; 2, 586-587.

puesto que la consecuencia fue que los *suffragatores*, altos funcionarios, acrecientan sus fortunas⁸⁹.

Teodosio I prescribió la exigencia de *traditio* de bienes muebles, y de que a la *scriptura quae ea in alium transferat emittatur, sequatur traditio corporalis et rem fuisse completam gesta testetur* respecto a los *praedia*, para contractualizar el *suffragium*. Esta formalidad proviene de la ley de Constantino (del 323) sobre donación⁹⁰. Además, el que adquiría los bienes contraviniendo esta ley, viene a ser enjuiciado como reo de temeridad y de violencia y debe devolver la posesión a su prístino estado, quedando excluido de la petición aquel que no dudó en tomar por la fuerza aquello que debió pedir⁹¹:

Si qui desideria sua explicare cupientes ferri sibi a quoquam suffragium postularint et ob referendum vicem se sponsione constrinxerint, promissa restituant, cum ea quae optaverint consequantur: si artibus moras nectent, ad solutionem debiti coartandi sunt. (1) Sed si quid eo nomine in auro vel argento vel in ceteris mobilibus datum fuerit, traditio sola sufficiat et contractus habebit perpetuam firmitatem, quoniam conlatio rei mobilis inita integra fide hac ratione cumlatur. (2) Quod si praedia rustica vel urbana placitum continebit, scriptura, quae ea in alium transferat, emittatur, sequantur traditio corporalis et rem fuisse completam gesta testetur; aliter enim ad novum dominium transire non possunt neque de veteri iure discedere. (3) Quod si quis, dum solo commonitorio de suffragio nititur, bona duxerit occupanda, reus temeritatis ac violentiae retinebitur atque in statum pristinum possessio reducetur, eo a petitione excluso, qui non dubitavit invadere, quod petere debuisset.

3. CONCEPTO DEL *contractus*

Ahora tenemos otro importante problema que resolver: ¿cuál fue el factor jurídico para aprobar la costumbre del *suffragium* como un contrato? En esta constitución de Teodosio se trata de *contractus*⁹², como podemos ver, y precisamente como una especie de contrato real⁹³. Sin duda, aquí hay la relación bilateral entre una prestación del *suffragator* y una contraprestación del prometido *ob referendum vicem* por el aspirante.

89. Sobre otro posible resultado, JONES, ob. cit., p. 393; T. D. BARNES, *A Law of Julian*, en *Classical Philology* 69 (1974), pp. 288-291. Pero vid. G. E. M. DE STE CROIX, *Suffragium: From Vote to Patronage*, en *British Journal of Sociology* 5 (1954), pp. 33-48; LIEBS, en *SZ* 95, pp. 180-181. COLLOT, en *RHD* 43, pp. 203 y 221.

90. ARCHI, ob. cit., p. 685; Ernst LEVY, *West Roman Vulgar Law, The Law of Property* (Philadelphia, 1951), p. 169; id., *Westromisches Vulgarrecht, Das Obligationenrecht* (Weimar, 1956), 248 n. 460, contra KÜBLER, RE. IV A.

91. CTh. 2, 29, 2, del 394.

92. P. ej., ARCHI, ob. cit., pp. 680-686; COLLOT, en *RHD*. 43, pp. 204 y 221.

93. LEVY, en *Atti del congresso internazionale di diritto romano, Roma, 1933*, II, 1935, p. 44 n. 67; id., *Property*, ob. cit., p. 169; DE MARTINO, ob. cit., p. 386

i) «Synallagma»

¿Porque este sufragio, desde el punto de vista jurídico, vino a ser aprobado como un contrato después de sólo casi treinta años de la constitución de Juliano? Yo creo que la idea de *synallagma* ha tenido una gran influencia en esta contractualización: la idea de que es considerado importante el convenio recíprocamente obligante, es decir, sinalagmático.

Según los papiros y las fuentes literarias griegas, *synallagma* se usa en el sentido de convenio bilateral⁹⁴, incluso refiriéndose al convenio de matrimonio⁹⁵, constitución de dote⁹⁶, sucesión⁹⁷, donación⁹⁸, préstamo de dinero⁹⁹ o algún otro negocio¹⁰⁰. Resulta que esta amplia acepción se parece a la del *pactum* en el derecho romano, incluso desde el punto de vista del origen, el cual es el sentido de «hacer paz»¹⁰¹.

Esta idea amplia de *synallagma*¹⁰² debe de haber sido extraña a la vida jurídica romana. Pero Labeón parece haber adoptado este término griego en el sentido más estricto de *contractus*, es decir, de convenio que engendra obligaciones recíprocas:

.contractum autem ultro citroque obligationem, quod Graeci *synallagma* vocant, veluti emptionem venditionem, locationem conductionem, societatem

94. Aristóteles, *Eth Nic.* 1162 b; Demost, 33, 12; Dion. Halic. 2, 75, 3, 6, 22, 1. La compraventa: Arist. *Eth. Nic.* 1243 a; Dion. Halic. 6, 22, 2; Platon, Leg. 849 e. El contrato de arrendamiento: PEnteux. 55, 6 y 8, siglo III a. C.), el adiestador: POxy. 140, 29, 30 y 33 (a 550 d. C.) o el administrador: POxy 136, 40 y 47 (a. 583 d. C.), etc.

95. Paul M. MEYER, *Juristische Papyri* (Berlín, 1920), 18, 14 = Pap. Eleph. 1, 14; MEYER 23 = Pap. Eleph. 2; *Greek Papyri in the British Museum II* (1898) (Milán, 1973), 142, 16, etc.

96. Demosthenes, 30, 21

97. Friedrich PREISIGKE, *Sammelbuch griechischer Urkunden aus Ägypten I* (Strassburg, 1915), 4638, 14 del sig. II a. C. en Thebais.

98. PREISIGKE, *Sammelbuch*, ob. cit., 4678, 6 y 17 del sig. VI d. C. en Fajum

99. Dio. Hal. 6, 22; POxy. 34 1 9 (cfr. II 12) (a. 127 d. C.); 70, 4 (sig. III d. C.), etc.

100. Demosthenes, 24, 192 y 213; SIG 742, 55 (a. 85 a. C.), etc

101. Tucídides, 3, 82; 4, 20; 5, 5; Jenofonte, *Hellenica*, 2, 4, 43; OGI. 229, 54.

102. Ludovic BEAUCHET, *Synallagma*, en *DS.* 4 (1911), pp. 1581-1582; Erwin SEIDL, *Synallagma*, en *RE.* IV A (1932), col. 1322-1324 Y además: BEAUCHET, *Histoire du droit privé de la République athénienne IV* (París, 1897, reimpr. Amsterdam, 1969), pp. 53-55; Pietro DE FRANCISCI, «*Synallagma*». *Storia e dottrina dei cosiddetti contratti innominati II* (Pavia, 1916), pp. 499-508; Hans-Peter BENÖHR, *Das sogenannte Synallagma in den Konsensualkontrakten des klassischen römischen Rechts* (Hamburg, 1965), p. 8.

El *contractus* se contraponen aquí al *actus verbis* o *re: stipulatio* o *numeratio*, y el *gestus*¹⁰³. Esta idea de Labeón presenta una idea de *synallagma* ya romanizada¹⁰⁴, es decir, considerada al nivel del convenio recíproco, que tiene sin duda sólo un sentido más reducido que *synallagma* en su propio sentido griego.

Esta concepción de Labeón siguió también Aristón¹⁰⁵:

... Sed et si in alium contractum res non transeat, subsit tamen causa, eleganter Aristo Celso respondit esse obligationem, ut puta dedi tibi rem ut mihi aliam dares, dedi ut aliquid facias: hoc synallagma esse et hinc nasci civilem obligationem .. esse enim contractum, quod Aristo synallagma dicit, unde haec nascitur actio

Pero volvió a resurgir aquella amplia idea tradicional de *synallagma* en los emperadores tardíos, que la adoptaron en sus constituciones relacionándola con la venta y el arrendamiento, por una parte, pero con el mutuo, la donación y la enfiteusis por otra parte. Pero aquí podemos observar que no nos encontramos con un fenómeno que pueda explicarse por medio del mismo término *synallagma*, ni con texto alguno de la época clásica. En cambio, sí en los papiros, como hemos visto.

Cuando el centro del Imperio pasó al Este, este amplio concepto de *synallagma* puede ser aceptado fácilmente en las leyes; sin embargo, ya el derecho clásico había conocido la exigencia de que deben ser protegidos recíprocamente algunos convenios distintos del *contractus*, los cuales, como es sabido, habrán de configurar después el llamado contrato innominado.

ii) Gayo

Un segundo precedente podemos buscar en la actividad de las escuelas jurídicas en la parte oriental. Es claro que son importantísimos aquí los libros de Gayo, aunque sea problemático el valor de Gayo para la época clásica. El contrato, según el mismo Gayo, es una de las dos fuentes de obligación (3, 88), y es dividido en los cuatro géneros: *re, verbis, litteris* y *consensu* (3, 89).

103. Ulp. D. 50, 16, 19 (11 ad ed.)

104. Aldo SCHIAVONE, *Studio sulle logiche dei giuristi romani, Nova negotia e transactio de Labeone a Ulpiano* (Napoli, 1971), p. 87 n.º 92.

105. Ulp. D. 2, 14, 7, 2 (4 ad ed.). Philippe MEYLAN, *La loi 23, Dig 46, 4 et la notion de bilatéralité du contrat de vente chez Labeón*, en *St. Riccobono IV* (1936), p. 305 n.º 77; Giuseppe GROSSO, *Il sistema romano dei contratti* (3.ª ed., Torino, 1963), pp. 51 y 87 contra A. MAGDLAIN, *Le consensualisme dans l'édit du prêteur* (París, 1958), p. 28; BENÖHR, ob. cit., p. 15; Max KASER, *Das römische Privatrecht I* (2 ed., München, 1971), p. 440. Pero vid. D'ORS, *Derecho privado romano*, 5.ª ed., (Pamplona, 1983), p. 420 et passim. Cfr. DE FRANCISCI, ob. cit., I, pp. 122-125 y II, pp. 339-339; SCHIAVONE, ob. cit., pp. 37-102

EPILOGO

En el Bajo Imperio, el *suffragium* desempeñó un papel importante como modo de nombramiento de determinados funcionarios. Esta costumbre, sin embargo, procede de la época anterior, incluso sin el término *suffragium*, como hemos visto brevemente en el capítulo I. Este modo fue, en el Bajo Imperio, una de las fuentes de ingresos de los funcionarios *suffragatores*

Basándose en esta función y en su forma técnico-jurídica, la idea del contrato romano viene a ser extendida

Más tarde, también se referirá al nombramiento de cargos por altos funcionarios¹⁰⁶. Y llegará a la Nov. 8 de Justiniano (a. 535)¹⁰⁷. Pero este problema de la compraventa de cargos queda fuera de los límites de nuestro trabajo, el cual se refiere al *suffragium* desde el punto de vista de su contractualización.

Nobuo HAYASHI

Profesor adjunto numerario
Universidad SENSU, Tokio

106 Sid. Ap., ep. 1, 2, 3; 1, 3, 1; 1 5, 10; 1, 11, 5; 2, 4, 3; 5, 10, 4; 5, 16; 5, 20, 2; 7, 9, 13; Rut. Nam. 1, 362; Ennod., opusc 1, p. 268, 1; Malch. 9; Symm., ep. 73; Theod., ep 39; Theod./Valent. CJ. 9, 27, 6 del 439 ad praef praet. Orient. Florentinum.

107. Sobre el *suffragium* hasta Justiniano, COLLOT, en RHD. 43, pp. 211-220 Roberto BONINI, *Ricerche sulla legislazione giustiniana dell'anno 535. Nov Iustiniani 8: venalità delle cariche e riforme dell' amministrazione periferica* (Bologna, 1976).