

*Doc. dr. Ines Matic Matešković*

Facoltà di Giurisprudenza, Università di Rijeka

## **SALUS POPULI EST SUPREMA LEX E LE SFIDE DELLA "PANDEMIA" DI EPOCA ROMANA**

*Diverse malattie ed epidemie sono antiche quanto l'umanità e sono sempre state parte integrante della vita umana, ma oggi, in un momento in cui siamo di fronte a una pandemia del virus Covid-19, vale la pena ricordare che epidemie e pandemie modellano anche la storia. Lo scopo di questo studio è mostrare la portata delle epidemie che hanno segnato l'Impero Romano: Peste Antonina, Peste di Cipriano e Peste di Giustiniano e analizzare l'impatto di questi fenomeni sull'ordinamento giuridico. L'autore offre una panoramica sintetica della peste Antonina, quando i testimoni riferirono che a Roma morivano fino a duemila persone ogni giorno e le morti in tutto l'impero superavano i milioni; la Peste Cipriano che al suo apice causò cinquemila morti al giorno nella sola Roma e scatenò l'anarchia politica nel III secolo; e alla fine la Peste di Giustiniano, l'epidemia che colpì Costantinopoli e che fu la prima pandemia documentata nella storia, iniziata con e provocando decine di milioni di morti in tutto il Mediterraneo e in Europa, e si pensa che abbia contribuito alla fine dell'antichità e al Medioevo. Utilizzando il metodo storico-giuridico, l'autore vuole mostrare l'impatto delle queste epidemie sulla legislazione e confermare così la somiglianza con le conseguenze della pandemia di Covid-19 nel mondo moderno che alla fine confermano che Salus Populi Est Suprema Lex.*

**Parole chiavi:** Peste Antonina; Peste Cipriano; Peste Giustiniano; COVID-19; Salus populi.

### **1. INTRODUZIONE**

Dato che viviamo sotto la cappa di una pandemia globale del virus Covid-19, sembra opportuno focalizzare la ricerca scientifica sulle pandemie durante l'Impero Romano e analizzarne le conseguenze sull'ordinamento giuridico e sulla legislazione. Il nome di "peste" (λοιμός/*pestilentia*) dagli antichi veniva utilizzato per identificare una grave condizione clinica ca-

---

Ines Matic Matešković, [ines.matic@pravri.uniri.hr](mailto:ines.matic@pravri.uniri.hr).

ratterizzata da febbri, epidemiche ed endemiche, che presentavano come elemento qualificante un'alta mortalità.<sup>1</sup> Benché derivi dalla radice di due parole greche – “tutto” (*pás*) e “popolo” (*dêmos*) – il termine “pandemia” non aveva nell'antichità un'accezione medica. Solamente nell'Ottocento – epoca delle navi a vapore, delle linee ferroviarie e dei telegrammi – quando diventò possibile osservare, seguire le orme e tracciare il tragitto esatto delle ondate planetarie di malattie infettive come il colera e l'influenza, la voce “pandemia” assunse il significato odierno di evento letale a carattere inter-territoriale. In latino la parola *pestis* è infatti sinonimo di distruzione, di rovina, di epidemia appunto e veniva attribuito a ogni tipo di pandemia o pestilenza. A causa di questa comprensione della pandemia, c'è una sorta di confusione dovuta al gran numero di opere letterarie che trattano questo argomento, ma senza informazioni più precise che ci diano la conoscenza della reale portata e delle caratteristiche di questi fenomeni. Tuttavia, la storia delle pandemie è molto più antica<sup>2</sup> ed è per noi, oggi, fondamentale cercare di comprenderla. La domanda è se abbiamo bisogno di imparare qualcosa dalle lezioni che la storia ci offre.

## 2. PESTE ANTONINA

Anche se le cronache e le leggende parlano di grandi pestilenze fin dai primi secoli dalla nascita di Roma,<sup>3</sup> una delle più rilevanti, affascinanti e tutt'ora misteriose pandemie della storia comparve nella seconda metà del II secolo della nostra era e la prima di cui si abbiano fonti storiche certe, è la cosiddetta Peste Antonina.<sup>4</sup> L'Impero Romano subì la Peste Antonina, che iniziò nel 165 d.C.<sup>5</sup> e

<sup>1</sup> S. Sabbatani, S. Fiorino, “La peste antonina e il declino dell'Impero Romano. Ruolo della guerra partica e della guerra marcomannica tra il 164 e il 182 d.C. nella diffusione del contagio”, *Le Infezioni in Medicina* 4/2009, 261.

<sup>2</sup> Mirko Grmek sottolinea che la “peste” di Atene, descritta da Tucidite verso la fine del V secolo a.C., fu la prima epidemia grave di una malattia collettiva ad alta mortalità di cui si possiede una precisa descrizione storica percepita, dai contemporanei, come un fenomeno storico nuovo. M. Grmek, “Préliminaire d'une étude historique des maladies”, *Annales E.S.C* 24/1969, 1437–1483.

<sup>3</sup> La più nota intorno al 291 a.C., quando la città venne colpita da un'epidemia per contrastare la quale venne creato sull'Isola Tiberina un tempio dedicato ad Esculapio, dio della medicina.

<sup>4</sup> Vedi di più su questo argomento in: ed. E. Lo Cascio, *L'impatto della Peste Antonina*, Edipuglia, Bari 2012; N. Stange, *Politics of Plague: Ancient Epidemics and Their Impact on Society*, Claremont Colleges Library Undergraduate Research Award, 4; M. Fiorentini, “Caelum pestilens. Riflessi delle pandemie antiche nel diritto romano”, *Virus in fabula, Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Edizioni Università di Trieste, 2020, 47–61; I. Andorlini, “Considerazioni sulla “peste antonina” in egitto alla luce delle testimonianze papirologiche”, *L'impatto della Peste Antonina*, Edipuglia, Bari 2012, 15–28; R. P. Duncan-Jones, “The Impact of the Antonine Plague”, *Journal of Roman Archaeology* 9/1996, 108–36.

<sup>5</sup> „Sebbene l'esatta cronologia dalla campagna partica appare incerta, l'esordio dell'epidemia si registrò in Mesopotamia quando 16 legioni romane, più diverse unità ausiliare (com-

raggiunse il picco intorno al 180 d.C., quando i testimoni riferirono che ogni giorno a Roma morivano fino a duemila persone e le morti in tutto l'impero superavano i milioni.<sup>6</sup>

L'esistenza di un Impero Romano unificato da un punto di vista culturale e territoriale ha contribuito a diffondere la peste in quanto potrebbe verificarsi allo stesso modo nella nostra società in una simile pandemia. Questa epidemia fu probabilmente la peggiore di tutta la storia antica,<sup>7</sup> arrivando a decimare la popolazione, in alcuni centri, addirittura del 90%; nella sola città di Roma pare che si contassero fino a 2.000 decessi giornalieri.<sup>8</sup> La peste Antonina è stata la prima piaga che ha colpito globalmente il mondo occidentale. Colpì tutti gli aspetti della vita dell'umanità nell'Impero Romano: economia, politica, religione e cultura. Gli specialisti fissano il tasso di mortalità nel 10% della popolazione. La scarsità di epigrafi rivenute risalenti agli anni fra il 167 e il 180 d.C., testimonia il notevole tasso di mortalità di quel tragico periodo.<sup>9</sup> "Nel periodo in cui la Peste Antonina invase l'Impero, ovvero durante il regno di Marco Aurelio, furono favorite iniziative di carattere religioso sia sulla base di spinte personali o di gruppo, sia su indicazioni di tipo governativo volute dall'Imperatore."<sup>10</sup> Probabilmente fu

---

plessivamente circa 200.000 uomini) al comando del co-imperatore Lucio Vero, dopo l'occupazione del Regno d'Armenia nel 163, penetrarono nel Regno Partico. Sembra che l'esplosione iniziale dell'epidemia avvenne con l'entrata delle legioni in Seleucia, la cui popolazione si era arresa senza combattere e, dopo un lungo assedio, con l'occupazione della capitale, Ctesifonte, lasciata sotto un cumulo di macerie." S. Sabbatani, S. Fiorino, (2009), 262–263.

<sup>6</sup> Così nella Vita Marci Antonini viene descritto il manifestarsi della peste a Roma: "Vi fu peraltro una tale pestilenza di tale virulenza, che per portar via i cadaveri si doveva ricorrere a carrozze e carri. In quell'occasione gli Antonini emanarono leggi severissime sulla sepoltura dei cadaveri e sulla costruzione dei sepolcri, sancendo tra l'altro il divieto che a chicchessia fosse consentito di costruire tombe nel luogo che volesse: divieto che è in vigore tutt'oggi. La pestilenza fece molte migliaia di vittime, molte anche tra i personaggi di alto rango, ai più illustri dei quali Antonio fece erigere statue. E tale era la sua clemenza che volle che i funerali della gente del popolo si facesse a spese dello Stato..." *Ibid.*, 264.

<sup>7</sup> Dall'annalista Girolomo abbiamo una ulteriore conferma quando scrive che la situazione nel 172 era molto grave: "Tale era la pestilenza che colpì l'Impero in lungo e in largo che l'esercito romano ne fu quasi estinto". *Ibid.*, 268.

<sup>8</sup> Nel 189 abbiamo la testimonianza di Cassio Dione che concorda con quella riportata dalla Historia Augusta, secondo lo storico greco a Roma in quell'anno, con relativa frequenza, morivano fino a duemila persone, in uno stesso giorno, a causa della peste. Loc. cit.

<sup>9</sup> Gillian concludendo il suo lavoro critico scrive: "Tuttavia, dopo essere stato indulgente per la modificazione

e la convenzione retorica, è abbastanza chiaro che ci fu una epidemia grande e distruttiva sotto Marco Aurelio. Sembra probabile, sebbene affatto certo, che essa causò più morti di qualsiasi altra epidemia durante l'Impero prima della metà del III secolo". *Ibid.*, 272.

<sup>10</sup> „Lui sosteneva la credenza che la peste fosse il risultato della collera divina e osservava una varietà di riti religiosi, romani e stranieri con scopo purificatorio. Proclamò però anche una persecuzione dei cristiani, motivando questa volontà con la constatazione che questi

sempre a causa di questa epidemia che anche l'imperatore Marco Aurelio morì nel 180 d.C.

Le conseguenze di questa pandemia furono molto gravi. Dopo la peste Antonina, si registra un declino del numero dei contribuenti registrati nei villaggi egiziani a causa di decessi o di fughe collegate all'epidemia, oscillante tra il 33 e il 93%.<sup>11</sup> Inoltre, c'è un notevole aumento nella tipologia dei contratti di affitto agrari che si interpreta come indizio di carenza di forza – lavoro. Oltretutto, si registra una riduzione dell'emissione monetaria<sup>12</sup> e il sistema fiscale romano divenne sempre più centralizzato: funzionari del governo centrale, incaricati della riscossione delle tasse e delle forniture per lo stato, furono inviati in varie città e campagne in tutto l'impero. Le fonti antiche puntano verso un chiaro tentativo del governo centrale di ottenere un maggiore controllo diretto sull'estrazione del surplus provinciale mediante la centralizzazione della raccolta delle tasse, e una tale risposta è prevista da un governo imperiale alle prese con il calo delle tasse.

Ma Roma sopravvisse e con lei il suo impero. La società romana si riprese così bene dal vaiolo che, più di 1.600 anni dopo, lo storico Edward Gibbon iniziò la sua opera monumentale *Il declino e la caduta dell'Impero romano*<sup>13</sup> non con la peste avvenuta sotto Marco Aurelio ma con gli eventi successivi alla morte di quell'imperatore. Dopo l'assassinio di Commodo nel 192 d.C., solo nel 197 si ritrovò una certa stabilità politica con Settimio Severo che fondò la dinastia imperiale dei Severi che resse le sorti imperiali fino al 235 d.C. La politica degli imperatori della dinastia dei Severi fu proprio tesa a risolvere queste emergenze lasciate dalla Peste Antonina: potenziare l'esercito, trovare nuovi contribuenti e ripopolare aree disabitate ed economicamente depresse. Un provvedimento teso in tal senso fu quello deciso da Caracalla nel 212 d.C. che concedeva la cittadinanza imperiale a tutti coloro che risiedevano nei confini imperiali, tranne ai "*dediticii*", cioè a coloro che erano stati sottomessi a cui era stato permesso di entrare nei confini di Roma per lavorare o prestare servizio militare.<sup>14</sup>

La Peste Antonina, insieme ad altre epidemie, può rappresentare un utile punto di partenza per comprendere l'inizio del declino dell'Impero Romano. È innegabile che la peste segnò la fine dell'era della *pax romana*, creò disagi

---

avrebbero favorito l'ira divina, perché si rifiutavano di adorare gli Dei di Roma... Questi indizi di rinnovo ed intensificazione delle testimonianze di culto costituisce un'ulteriore prova della drammaticità della situazione sul piano sanitario e sociale." *Ibid.*, 267.

<sup>11</sup> Dello impatto storico della Peste Antonina in Egitto vedi I. Andorlini, 15–28.

<sup>12</sup> S. Sabbatani, S. Fiorino, (2009), 269.

<sup>13</sup> E. Gibbon, *Declino e caduta dell'impero romano*, Ediz. integrale. Vol. 1, Res Gestae, 2015.

<sup>14</sup> A. B. Pérez, "Salvo iure gentium: Roman Citizenship and Civic Life before and after the Constitutio Antoniniana", *AL-MASAQ* 2019.

economici per molti, e alterato la politica romana, le dinamiche sociali e la religione. E mentre non si può dire che la Peste Antonina sia responsabile della caduta dell'Impero Romano nei secoli successivi, lo sconvolgimento dello status-quo che provocò pose fine a una certa traiettoria nello sviluppo dello Stato e della società romani.

### 3. PESTE DI CIPRIANO

Poco dopo, nel 249 d.C., scoppiò la Peste di Cipriano che durò fino al 271 d.C., e al suo apice causò cinquemila morti al giorno nella sola Roma e scatenò l'anarchia politica nel III secolo.<sup>15</sup> L'epidemia ha avuto un effetto uguale o maggiore della Peste Antonina, con il 15-25% della popolazione che muoiono a causa della malattia.<sup>16</sup> La Peste di Cipriano diede un altro colpo alla struttura organizzativa e al coordinamento che lo stato romano cercava di dare a un mondo euro-mediterraneo sempre più vasto sotto il suo controllo.<sup>17</sup> Oltre alle turbolenze sociali e al clima politico instabile causato dalla peste di Cipriano, causò anche forti fluttuazioni nell'economia romana negli anni 250 e 260 d.C.<sup>18</sup> I progetti infrastrutturali si sono fermati quasi del tutto, in particolare nel nord della Siria intorno 250/1. Cipriano notò i problemi causati dalla scarsità di cibo, l'esaurimento delle miniere e delle cave e il declino dell'artigianato e dell'agricoltura in tutto l'impero. Anche la de-urbanizzazione, il declino della popolazione rurale e le rotture nei sistemi di produzione e commercio sono stati dimostrati archeologicamente.

I registri fiscali mostrano un significativo calo della popolazione negli insediamenti egiziani, probabilmente dovuto a una combinazione di morti per peste e alla decisione di altri di trasferirsi. Questa sequenza di shock al sistema monetario intorno al 250 causò la disintegrazione del sistema monetario e finanziario basato sull'argento dell'Impero Romano.<sup>19</sup> L'inflazione

---

<sup>15</sup> L. Caliman Campos, C. da Silva Soares, "Entre o medo e a conversão: reflexões sobre a peste de Cipriano a partir dos escritos de Cipriano de Cartago e Dionísio de Alexandria (249-265 d.C.)", *Revista Diálogos Mediterrânicos* 19/2020, 99–109.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 101.

<sup>17</sup> Nel K. Harper, "Pandemics and passages to late antiquity: rethinking the plague of c.249–270 described by Cyprian", *Journal of Roman Archaeology* 28/2015 troviamo la lettera di Dionisio che fornisce una descrizione dettagliata dell'impatto demografico della malattia: Questa immensa città non contiene più un numero così grande di abitanti, dai bambini piccoli a quelli di età estrema, come era solito sostenere quelli descritti come vecchi sani. Quanto a quelli da 40 a 70, erano allora tanto più numerosi che il loro totale non si raggiunge ora, anche se abbiamo contato e registrato come aventi diritto alla razione pubblica di cibo tutti da 14 a 80; e quelli che sembrano i più giovani sono ora considerati uguali in età agli uomini più anziani della nostra generazione precedente.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> N. Stange, 56.

umentò a spirale e periodi di iperinflazione si verificarono in tutto l'Impero per quasi novant'anni dopo lo scoppio della peste cipriota. I sofisticati mercati del credito e i sistemi bancari del mondo romano furono spazzati via, scomparendo per più di una generazione. I tentativi degli imperatori di salvare l'economia attraverso le riforme valutarie furono inutili. Aureliano, in particolare, tentò di migliorare l'economia di Roma attraverso la riforma monetaria nel 274 introducendo monete antoniniane che contenevano il cinque per cento d'argento, una quantità d'argento maggiore rispetto alle monete coniate all'epoca. Non solo la sua riforma non ebbe successo, ma trasmette anche la gravità dei problemi economici che Aureliano dovette affrontare, poiché venti antoniniani contenevano la stessa quantità di argento come un vecchio denaro d'argento.<sup>20</sup>

Secondo alcuni studi, soprattutto quelli di Kylie Harper, la peste portò l'Impero Romano sull'orlo del collasso definitivo: la mancanza di manodopera nei campi, di soldati nell'esercito ma anche di funzionari nella burocrazia, minò alle fondamenta la stabilità dell'Impero. Roma si salvò solamente grazie all'intervento di alcuni imperatori che, con delle violente campagne militari, riuscirono a ricostituire una sommaria unità territoriale e riattivarono un certo gettito fiscale.<sup>21</sup>

#### 4. PESTE DI GIUSTINIANO

L'epidemia che colpì Costantinopoli a metà del VI secolo fu la prima pandemia documentata della storia<sup>22</sup>, a cominciare dalla Peste di Giustiniano<sup>23</sup> e

---

<sup>20</sup> Loc. cit.

<sup>21</sup> K. Harper, *Il destino di Roma: Clima, epidemie e la fine di un impero*, Einaudi, La Biblioteca, 2019.

<sup>22</sup> D. Stathakopoulos, "Plague, Justinianic (Early Medieval Pandemic)", *The Oxford Dictionary of Late Antiquity*, Oxford University Press, 2018.

<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780198662778.001.0001/acref-9780198662778-e-3757?rskey=eIt0LL&result=3943> (accesso 10. giugno 2022.).

<sup>23</sup> La peste, di cui si ha la prima notizia nel porto egiziano di Pelusium nell'estate del 541, durò in forma acuta per circa tre anni, sino al 544. Vedi di più in: A. Marcone, "Epidemie, conseguenze economiche e rimedi legislativi: la Peste Costantinopolitana del 542 a confronto con la Peste Antonina", *L'impatto della Peste Antonina*, Edipuglia, Bari 2012, 298; D. Bodul, „Šta (ni)smo naučili iz pandemijskog razdoblja rimskog carstva: organizacija civilnog pravosuđenja u vrijeme covid 19 pandemije”, *Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe* 1/2020, 34–47.

Era denominata così perché esordita durante il regno di questo importante imperatore. Scoppiata in Egitto e diffusasi rapidamente verso Costantinopoli e in tutto il Mediterraneo, finì per influire negativamente sulle motivate aspirazioni di rifondazione territoriale dell'Impero Romano che, ricordiamo, ad occidente era crollato nella seconda parte del V secolo, dopo una lunga agonia, a seguito delle invasioni barbariche. S. Sabbatani, R. Manfredi, S. Fiorino, "La peste di Giustiniano (seconda parte) L'influenza dell'epidemia sulla formazione dell'Impero Islamico", *Le Infezioni in Medicina* 3/2012, 217.

che causò decine di milioni di morti nel Mediterraneo e in Europa, e si pensa abbia contribuito alla fine dell'antichità e alla Medioevo.<sup>24</sup> A Costantinopoli l'epidemia durò circa quattro mesi, tre dei quali gravissimi, e lo stesso Giustiniano si ammalò, sebbene per lui questa pandemia non ebbe conseguenze fatali. La prima ondata di peste bubbonica a Costantinopoli durò fino al 544, dopo di che Giustiniano pubblicò il romanzo 122, "in cui dichiarò terminata la devastazione della peste".<sup>25</sup> Le successive ondate si verificarono negli anni: 558, 573, 590, 597, 618. Lo storico dell'epidemia di Giustiniano, Procopio (499-565 d.C.), l'ho sperimentato in prima persona, quindi dalle sue opere possiamo ricostruire il corso e il significato di questa pandemia.<sup>26</sup>

“È difficile stabilire con precisione l'entità del tributo di vite umane, perché gli autori delle cronache utilizzavano la stima numerica e pertanto i numeri riportati rivestono soltanto un valore simbolico, ovvero sono spesso esagerati. Sicuramente il suo impatto fu devastante: a Costantinopoli, nelle prime fasi dell'epidemia, furono registrati quotidianamente 16.000 decessi e, quando la cifra raggiunse i 230.000 morti, si smise di contarli. Secondo Evagrius, nella capitale si sarebbero contate, tra il 542 e il 543, 300.000 vittime, cioè tra la metà ed un terzo della popolazione, ma su questa cifra si sono avanzati ragionevoli dubbi. La città pullulava di cadaveri nelle case e nelle strade, pertanto Giustiniano ordinò di scavare fosse comuni ove furono stipati fino a 70.000 corpi.<sup>27</sup> Questi venivano lanciati uno sopra l'altro e pigiati con i piedi, mentre altri corpi venivano accatastati in torri costruite per scopi militari fuori dalla Città.”<sup>28</sup>

<sup>24</sup> M. Meier, "The 'Justinianic Plague': the economic consequences of the pandemic in the eastern Roman empire and its cultural and religious effects", *Early Medieval Europe* 3/2016, 267–292.

<sup>25</sup> J. North, "The Death Toll of Justinian's Plague and Its Effect on the Byzantine Empire", *Armstrong Undergraduate Journal of History* 1/2013.

<sup>26</sup> Come confidente di Giustiniano e consigliere di Belisario, Procopio viaggiò molto e ebbe accesso a tutte le informazioni rilevanti per la sua storiografia. Anche contemporanei come il vescovo Giovanni di Efeso ed Euagrius Scholasticus descrissero l'epidemia e le sue conseguenze, mentre altri come Johannes Malalas, il monaco Teofane, Agathias di Mirina e Gregorio di Tours diedero contributi minori. F. Retief, L. Cilliers, "The epidemic of Justinian (AD 542): a prelude to the Middle Ages", *Acta Theologica* 26/2010, 116.

<sup>27</sup> Tutto lo spazio funerario disponibile fu presto occupato e le normali disposizioni funebri furono completamente dislocate perché i cadaveri semplicemente non potevano essere trattati. In seguito, anche le nuove tombe alla periferia della città furono completamente occupate e fu creato un nuovo cimitero di massa per 70.000 cadaveri in Galazia, di fronte alla Baia del Corno d'Oro. I cadaveri erano anche ammassati nelle cave torri di avvistamento delle fortificazioni di Siceo, che producevano un terribile fetore su tutta la città. Altri sono stati caricati su barche con cui è stato permesso di andare alla deriva il corrente. Procopius, *History of the wars*, W. Heinemann., Loeb Classical Library London 1979, 6–12.

<sup>28</sup> S. Sabbatani, R. Manfredi, S. Fiorino, "La peste di Giustiniano (prima parte)", *Le Infezioni in Medicina* 2/2012, 133.

Dopo circa quattro mesi, ad ottobre, il morbo abbandonò Costantinopoli. La città aveva perso il 40% della sua popolazione, quasi 300.000 persone; ma l'Impero non era composto solo dalla sua capitale, anzi. Attraverso l'esercito (decimato e debilitato) ed i suoi spostamenti, il contagio aveva posto fine alla vita di un numero di persone che oscilla tuttora tra i 25 ed i 50 milioni, senza poter purtroppo dare un responso numerico affidabile al cento per cento.<sup>29</sup>

Tutto quanto sopra ha necessariamente influenzato la legislazione. Giustiniano fu costretto dall'attività legislativa a cercare di ristabilire l'equilibrio nell'Impero e prevenire il collasso economico, quindi assicurò la rapida promulgazione di una nuova legislazione per affrontare in modo più efficace il vasto numero di procedimenti di successione per morte di peste, e la peste lo costrinse riformare il sistema sanitario e prestare maggiore attenzione alla salute della comunità.

La pandemia ha avuto un effetto fatale sull'economia, soprattutto sul commercio, e a causa del crollo dell'attività agricola si è verificata una carenza di grano e vino. "In questo periodo si assistette al varo di riforme giuridiche e legislative, furono eretti numerosi edifici di valore architettonico, effettuate importanti innovazioni nell'amministrazione dell'Impero e fu mutata in modo considerevole la posizione giuridica nello stato, sia nei confronti della religione cristiana sia di quella non cristiana."<sup>30</sup>

Tuttavia, nel tentativo di sopprimere l'epidemia, furono approvate una serie di leggi che crearono una sorta di quarantena intorno alla città.<sup>31</sup> Persone che si consideravano diverse dai cristiani, principalmente ebrei, samaritani, pagani, eretici, ariani, montanisti e omosessuali furono accusate di provocare una terribile epidemia. Di conseguenza, Giustiniano ha cercato di fermare il loro movimento. La ricerca del capro espiatorio è sempre stata un'altra costante nella storia della risposta delle società umane di fronte alle pandemie: fossero omosessuali, eretici, blasfemi, ebrei, islamici. È ben noto che l'incanalamento della paura verso i marginali ha sempre costituito un veicolo di rassicurazione e di consolidamento dei vincoli comunitari, minacciati dalla pandemia. Nel VII secolo si fece per la prima volta ricorso a un nuovo metodo, che costituì un tentativo preventivo della diffusione epidemica; fu proposto il blocco della circolazione delle merci e dei viaggiatori.

---

<sup>29</sup> In riferimento all'evoluzione epidemica, particolarmente grave, Gregorio da Tours così si esprime: "...come mancavano presto le bare e il legno, si mettevano sottoterra insieme 10 persone ed anche di più. Una domenica contammo nella sola basilica di Saint-Pierre (di Clermont) trecento corpi". *Ibid.*, 129.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 126.

<sup>31</sup> "Quando udite che la peste è in una terra non vi entrate e qualora la peste scoppi in una terra in cui voi siete, non ne uscite". S. Sabbatani, R. Manfredi, S. Fiorino, (3/2012), 228.



tori.<sup>32</sup> In tal senso possiamo osservare che i diritti limitati dell'individuo, al fine di tutelare il bene comune, sono giustificati in accordo con la massima *Salus Populi Est Suprema Lex*.<sup>33</sup>

Per un impero ancora agrario e fortemente dipendente dalle tasse, uno degli effetti immediati della peste fu la perdita dei contadini. Ciò ha colpito l'impero in due modi, uno sarebbe una mancanza di cibo e l'altro una perdita di tasse da parte dell'ex proprietario terriero. Il declino della popolazione aumentò anche le difficoltà finanziarie dell'impero, che stava già pagando in gran parte le campagne militari, a causa della perdita di una base di contribuenti più ampia. Una produzione inferiore ha portato a prezzi più alti e a un calo delle entrate fiscali, ma nonostante ciò Giustiniano ha chiesto lo stesso livello di tasse dalla stessa popolazione ridotta.

Poiché il lavoro era diventato sempre più scarso mentre la domanda aumentava, commercianti, artigiani e lavoratori agricoli iniziarono a chiedere prezzi e salari da due a tre volte più di quanto precedentemente considerato la norma. Giustiniano fu rapido a rispondere, introducendo la legislazione sul controllo dei prezzi nel 545 e sollecitando i datori di lavoro a pagare ai lavoratori i loro salari consueti piuttosto che i tassi appena gonfiati.<sup>34</sup>

La richiesta del governo di entrate fiscali è rimasta costante sulla scia della Peste Giustiniana, poiché la dimensione fisica dell'Impero e le richieste fatte allo stato dalla guerra su più frontiere erano rimaste le stesse. Tuttavia, il bisogno imperiale di entrate fiscali si dimostrò rapidamente problematico; poiché la base imponibile dell'impero si era notevolmente contratta a causa della mortalità per peste, l'onere fiscale medio individuale aumentò considerevolmente. Giustiniano non fece concessioni fiscali ai proprietari terrieri, nonostante il fatto che molti stessero già soffrendo finanziariamente a causa dell'epidemia. Il programma di tassazione imperiale si dimostrò così gravoso che alcuni contadini fuggirono per sfuggire al pagamento delle tasse sulla loro terra improduttiva. Risposta di Giustiniano era che i proprietari terrieri furono presto tenuti a pagare tasse annuali sia sulla propria terra, sia su appezzamenti di terra vicini che erano stati abbandonati. Una

---

<sup>32</sup> In seguito, a partire dal 1346, durante altre epidemie, queste limitazioni furono largamente utilizzate con l'instaurazione di cordoni sanitari fuori dalle città e anche lungo i confini. S. Sabbatani, R. Manfredi, S. Fiorino, (2/2012), 135.

<sup>33</sup> *Salus populi suprema lex*, scrive Cicerone: "la salute del popolo è legge suprema". Da almeno duemila anni avvocati e statisti hanno insistito sul fatto che la salute pubblica prevale sui processi ordinari del diritto e della politica, e mai più che in tempo di emergenza. L'idea è allo stesso tempo fiduciosa e pericolosa. Il detto di Cicerone immagina in modo rassicurante che saremo in grado di sfuggire alle solite affezioni disordinate del corpo politico e realizzare ciò che la crisi richiede. J. F. Witt, "The Law of *Salus Populi*, Epidemics and the law", *The Yale Review*, <https://yalereview.org/article/law-salus-populi>, (accesso 25 maggio 2022).

<sup>34</sup> N. Stange, 87.

tale politica fiscale ha devastato le classi di proprietari terrieri più povere, mentre lavoravano a vantaggio dei ricchi, che non solo potevano permettersi di pagare i loro maggiori obblighi fiscali, ma potevano anche guadagnare finanziariamente dall'aumento delle attività e possedere più terra che potevano lavorare e trarre profitto.<sup>35</sup>

Procopio afferma che Giustiniano si rifiutò crudelmente di ridurre o cancellare le tasse ai proprietari terrieri, nonostante il fatto che la pandemia avesse ucciso la maggior parte dei loro lavoratori. L'imperatore rimase anche impegnato in una serie di lavori pubblici e progetti di costruzione di chiese nella capitale, inclusa la costruzione di Hagia Sophia. Quando il numero dei morti superò quello dei vivi, l'economia d'Oriente divenne l'ombra di ciò che era stata fino a qualche mese prima; i salari crebbero in modo irregolare per via della poca manodopera disponibile, causando un'inflazione che durò decenni. La carestia compare nell'Impero nel 541, e poi di nuovo nel 545 e nel 546. Un risultato diretto fu che l'imposta dei proprietari terrieri deceduti cadeva a carico dei loro vicini come era consuetudine, così nel 545 Giustiniano dovette modificare questa legge per alleviare l'onere finanziario mentre nel 544 l'editto di Giustiniano fu emesso nel tentativo di frenare l'inflazione, congelando sia i salari che i prezzi ai livelli pre-pesto.

Una morte improvvisa e diffusa ha gettato nel caos il sistema ereditario. E, in un'economia precedentemente avanzata con moderni sistemi di credito finanziario, le banche cercavano il modo per far rispettare gli obblighi di debito ai successori. Vennero adottati provvedimenti speciali per limitare i danni all'apparato amministrativo, colpito dai vuoti di potere dovuti alle morti improvvise e diffuse. Giustiniano, pienamente guarito, promulgò leggi che stipulavano diritti e doveri degli eredi di chi moriva senza testamento, e altre che riguardavano il regolamento di debiti contratti impossibili da saldare, con grande sollievo di creditori ed usurai.

“Nel 543 fu sancita una legge che si occupava dei diritti e dei doveri degli eredi di chi era deceduto senza avere fatto testamento: l'anno successivo si affrontarono le vertenze in sorte dopo il decesso. La legge precedente non si era interessata delle modalità relative all'accesso all'eredità; in alcuni casi gli eredi non avevano ricoperto i debiti contratti dai deceduti e i banchieri-scambiatori si trovavano nell'impossibilità di recuperare il dovuto. Fu tramite la novella 137, editto 7 dell'Imperatore Giustiniano che su questa materia si ottenne un nuovo e più avanzato contesto normativo.”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, 88.

<sup>36</sup> S. Sabbatani, R. Manfredi, S. Fiorino, (2/2012), 136.

## 5. NOTE CONCLUSIVE

L'insorgenza della pandemia di Covid-19 sta costringendo per la prima volta gran parte del nostro mondo ad affrontare la paura improvvisa, invisibile e incessante di una malattia infettiva mortale che si diffonde facilmente tra la popolazione. Ci sono punti in comune significativi tra le conseguenze di Covid-19 e le tre principali epidemie antiche, tra cui l'ansia che circonda l'ignoto, lo sconvolgimento sociale, il declino economico e l'esacerbazione delle disuguaglianze razziali e socioeconomiche. Interventi legislativi e misure emanati dagli imperatori romani per mitigare o rimediare alle conseguenze di una pandemia, possono essere comparati a quelli dei governi oggi. Tutti i governi del mondo hanno adottato una legislazione di emergenza volta a contenere l'impatto del virus Covid-19. Tuttavia, in diversi paesi, lo sforzo legislativo e le severe misure attuate non sono state risparmiate da critiche sulla loro efficacia e tempistica e ci portano ancora una volta a mettere in discussione la fattibilità della massima *Salus Populi Est Suprema Lex*, la frase che si basa sull'accordo implicito di ciascun membro della società che il proprio benessere individuale, ove necessario, cederà al benessere della comunità; e che la sua proprietà, libertà e vita, in determinate circostanze, sarebbero state messe in pericolo o addirittura sacrificate per il bene comune.

## BIBLIOGRAFIA

1. Andorlini, Isabella, "Considerazioni sulla "peste antonina" in egitto alla luce delle testimonianze papirologiche", *L'impatto della Peste Antonina*, Bari 2012;
2. Bodul, Dejan, „Šta (ni)smo naučili iz pandemijskog razdoblja rimskog carstva: organizacija civilnog pravosuđenja u vrijeme covid 19 pandemije”, *Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe* 1/2020;
3. Caliman Campos, Ludimila, Silva Soares, Carolline "Entre o medo e a conversão: reflexões sobre a peste de Cipriano a partir dos escritos de Cipriano de Cartago e Dionísio de Alexandria (249-265 d.C.)", *Revista Diálogos Mediterrânicos* 19/2020;
4. Duncan-Jones, Richard Phare, "The Impact of the Antonine Plague," *Journal of Roman Archaeology* 9/1996;
5. Fiorentini, Mario, "Caelum pestilens. Riflessi delle pandemie antiche nel diritto romano", *Virus in fabula, Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Edizioni Università di Trieste 2020;
6. Gibbon, Edward, *Declino e caduta dell'impero romano*, Ediz. integrale. Vol. 1, Res Gestae, 2015;
7. Grmek, Mirko, "Préliminaire d'une étude historique des maladies", *Annales E.S.C* 24/1969;

8. Harper, Kyle, *Il destino di Roma: Clima, epidemie e la fine di un impero*, Einaudi, La Biblioteca, 2019;
9. Harper, Kyle "Pandemics and passages to late antiquity: rethinking the plague of c.249-270 described by Cyprian", *Journal of Roman Archaeology* 28/2015;
10. Cascio Lo, Elio (ed.), *L'impatto della Peste Antonina*, Bari 2012;
11. Marcone, Arnaldo, "Epidemie, conseguenze economiche e rimedi legislativi: la Peste Constantinopolitana del 542 a confronto con la Peste Antonina", *L'impatto della Peste Antonina*, Bari 2012;
12. Meier, Misha, "The 'Justinianic Plague': the economic consequences of the pandemic in the eastern Roman empire and its cultural and religious effects", *Early Medieval Europe* 3/2016;
13. North, Joshua, "The Death Toll of Justinian's Plague and Its Effect on the Byzantine Empire", *Armstrong Undergraduate Journal of History* 1/2013;
14. Pérez, Aitor Blanco, "Salvo iure gentium: Roman Citizenship and Civic Life before and after the Constitutio Antoniniana", *AL-MASAQ* 2019;
15. Procopius, *History of the wars*, W. Heinemann. Loeb Classical Library London, 1979;
16. Retief, Francois Pieter, Cilliers, Louise "The epidemic of Justinian (AD 542): a prelude to the Middle Ages", *Acta Theologica* 26/2010;
17. Sabbatani, Sergio, Fiorino, Sirio, "La peste antonina e il declino dell'Impero Romano. Ruolo della guerra partica e della guerra marcomannica tra il 164 e il 182 d.C. nella diffusione del contagio", *Le Infezioni in Medicina* 4/2009;
18. Sabbatani, Sergio, Manfredi, Roberto, Fiorino, Sirio, "La peste di Giustiano (prima parte)", *Le Infezioni in Medicina* 2/2012;
19. Sabbatani, Sergio, Manfredi, Roberto, Fiorino, Sirio, "La peste di Giustiano (seconda parte) L'influenza dell'epidemia sulla formazione dell'Impero Islamico", *Le Infezioni in Medicina* 3/2012;
20. Stange, Natasha, *Politics of Plague: Ancient Epidemics and Their Impact on Society*, Claremont Colleges Library Undergraduate Research Award;
21. Stathakopoulos, Dionysios, "Plague, Justinianic (Early Medieval Pandemic)", *The Oxford Dictionary of Late Antiquity*, Oxford University Press, 2018;
22. Fabina Witt, John, "The Law of Salus Populi, Epidemics and the law", *The Yale Review*, <https://yalereview.org/article/law-salus-populi>.

*Assistant Professor Ines Matic Matešković, LL.D.*

Faculty of Law, University of Rijeka, Chair of Roman Law

## ***SALUS POPULI EST SUPREMA LEX AND "PANDEMIC" CHALLENGES OF THE ROMAN ERA***

### *Summary*

Various diseases and epidemics are as old as humanity and have always been an integral part of human life, but today, at a time when we are facing a pandemic of the Covid-19 virus, it is worth remembering that epidemics and pandemics also shape history. The aim of this study is to show the extent of the epidemics that marked the Roman Empire: Antonine Plague, Cyprian Plague and Justinian Plague and to analyze the impact of these phenomena on the legal system. The author offers a concise overview of the Antonine plague, when witnesses reported that up to two thousand people died every day in Rome and deaths throughout the empire exceeded millions; the Cyprian Plague which at its peak caused five thousand deaths a day in Rome alone and unleashed political anarchy in the 3rd century; and eventually the Plague of Justinian, the epidemic that struck Constantinople and was the first documented pandemic in history, which caused tens of millions of deaths across the Mediterranean and Europe, and is thought to have contributed to the end of antiquity and the Middle Ages. Using the historical-legal method, the author wants to show the impact of these epidemics on legislation and thus confirm the similarity with the consequences of the Covid-19 pandemic that we are facing today and that confirms the maxim *Salus Populi Est Suprema Lex*.

**Key words:** *Antonine plague; Cyprian plague; Justinian plague; COVID-19; Salus populi.*

*Doc. dr. Ines Matic Matešković*

Pravni fakultet Univerziteta u Rijeci, Katedra za rimsko pravo

## ***SALUS POPULI EST SUPREMA LEX I "PANDEMIJSKI" IZAZOVI RIMSKOG DOBA***

### *Sažetak*

Razne bolesti i epidemije stare su koliko i čovječanstvo te su oduvijek bile sastavni dio života čovjeka, ali danas, u vrijeme kad se suočavamo s pandemijom virusa Covid-19, vrijedi podsjetiti da epidemije i pandemije

ujedno oblikuju povijest. Cilj ovoga rada je pokazati do koje mjere su epidemije Antoninske kuge, Ciprijanove kuge i Justinijanove kuge obilježile Rimsko Carstvo te analizirati utjecaj ovih fenomena na pravni sustav toga vremena. S tom svrhom, u radu se podastire sumaran pregled Antoninske kuge, kada su svjedoci izvijestili da je u Rimu svakodnevno umiralo čak dvije tisuće ljudi, a smrtnost u cijelom carstvu prelazila je milijune; Ciprijanove kuge koja je na svom vrhuncu uzrokovala pet tisuća smrtnih slučajeva dnevno samo u Rimu i pokrenula političku anarhiju u 3. stoljeću te konačno Justinijanove kuge, epidemije koja je zadesila Konstantinopol i koja je prva dokumentirana pandemija u povijesti, a uzrokovala je desetke milijuna smrti diljem mediteranskog svijeta i Europe te se smatra da je doprinijela okončanju antike i započinjanju srednjega vijeka. Koristeći povijesnopravnu metodu, u radu se nastoji prikazati utjecaj ovih epidemija na zakonodavstvo toga doba i povući paralele s posljedicama i utjecajem pandemije virusa Covid-19, s kojima se suočavamo danas, a koje još jednom potvrđuju maksimu *Salus Populi Est Suprema Lex*.

**Ključne riječi:** *Antoninska kuga; Ciprijanova kuga; Justinijanova kuga; Covid-19; Salus populi*