



TEORIA E STORIA DEL DIRITTO PRIVATO

RIVISTA INTERNAZIONALE ONLINE - PEER REVIEWED JOURNAL  
ISSN: 2036-2528

Sara Galeotti

**Il *fiscus Caesaris* nella dottrina  
romanistica del XIX e XX secolo**

**Numero X Anno 2017**  
*www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com*



## Proprietario e Direttore responsabile

Laura Solidoro

## Comitato Scientifico

A. Amendola (Univ. Salerno), E. Autorino (Univ. Salerno), J.P. Coriat (Univ. Paris II), J.J. de Los Mozos (Univ. Valladolid), L. Garofalo (Univ. Padova), P. Giunti (Univ. Firenze), L. Loschiavo (Univ. Teramo), A. Petrucci (Univ. Pisa), P. Pichonnaz (Univ. Fribourg), J.M. Rainer (Univ. Salzburg), S. Randazzo (Univ. LUM Bari), L. Solidoro (Univ. Salerno), J.F. Stagl (Univ. de Chile), E. Stolfi (Univ. Siena), V. Zambrano (Univ. Salerno).

## Comitato Editoriale

A. Bottiglieri (Univ. Salerno), C. Corbo (Univ. Napoli Federico II), M. d'Orta (Univ. Salerno), F. Fasolino (Univ. Salerno), L. Gutiérrez Massón (Univ. Complutense de Madrid), L. Monaco (Seconda Univ. Napoli), M. Scognamiglio (Univ. Salerno), A. Triscioglio (Univ. Torino)

## Redazione

P. Capone (Univ. Napoli Federico II), S. Cherti (Univ. Cassino), N. Donadio (Univ. Milano)

## Comitato dei Referees

F. Amarelli, A. Calore, R. Cardilli, D. Centola, A. Cernigliaro, D. Ceccarelli Morolli, G. Coppola, T. Dalla Massara, L. De Giovanni, I. Del Bagno, S. Di Salvo, I. Fagnoli, V. Ivone, L. Labruna, P. Lambrini, A. Lovato, L. Maganzani, F. Mancuso, G. Matino, F. Mercogliano, A. Palma, F. Procchi, S. Puliatti, F. Reduzzi Merola, M. Robles, M. Squillante, A. Torrent, G.P. Trifone, A. Tucci, P. Ziliotto.

## Segreteria di Redazione

G. Crescenzo, C. De Cristofaro, P. Pasquino

## Sede della Redazione della rivista:

Prof. Laura Solidoro  
Via R. Morghen, 181  
80129 Napoli, Italia  
Tel. +39 333 4846311

## Con il patrocinio di:



Ordine degli Avvocati di Salerno Dipartimento di Scienze Giuridiche  
(Scuola di Giurisprudenza)  
Università degli Studi di Salerno

Aut. Tr. Napoli n. 78 del 03.10.2007

Provider

Aruba S.p.A.

Piazza Garibaldi, 8

52010 Soci AR

Inscr. Cam. Comm. N° 04552920482 – P.I. 01573850616 – C.F. 04552920482

## Come Collaborare

I contributi, conformi ai criteri di citazione indicati sul sito web della rivista, non superiori ai 98.000 caratteri, dovranno essere inviati all'indirizzo di posta elettronica della Redazione con l'indicazione della qualifica, della città e della nazione di residenza degli Autori (sede universitaria o Foro di appartenenza o Distretto notarile) e, se si desidera, dell'indirizzo di posta elettronica (che verrà pubblicato in calce al contributo). Gli autori sono invitati a inviare alla Rivista, insieme con il testo da pubblicare, due 'abstract', di cui uno in lingua diversa da quella del contributo, e 'parole chiave' nelle due lingue.

'Teoria e storia del diritto privato' subordina la pubblicazione dei contributi che pervengono alla Redazione alla sola approvazione da parte del Comitato scientifico, che si riserva di escludere dalla pubblicazione gli articoli che non risulteranno in linea con il programma scientifico della Rivista. Tuttavia, in considerazione dei nuovi parametri introdotti dalle Sedi universitarie per la valutazione dei lavori scientifici e per l'accreditamento, se l'Autore ne fa richiesta, ciascun saggio pervenuto alla Rivista può essere valutato da due Referees. I Referees sono Colleghi cui la Direzione e il Comitato scientifico della Rivista – in attenta considerazione sia del settore scientifico-disciplinare cui risulta riferibile il saggio da valutare, sia della professione dell'Autore – chiedono di effettuare un processo di valutazione anonimo, inviando con e-mail l'articolo, privo del nome dell'Autore e di tutti i riferimenti alla sua identità (si invitano perciò gli Autori interessati alla valutazione dei Referees a far pervenire alla Redazione due files del saggio, di cui uno risulti privo di ogni riferimento alla propria identità). Nella fase della valutazione, pertanto, i Referees non conoscono l'identità dell'Autore e, a sua volta, l'Autore non conosce l'identità dei Referees che valutano il suo contributo (c.d. doppio cieco, *double blind*). Tuttavia, per la trasparenza del procedimento, nell'anno successivo alla pubblicazione on line del saggio, la Rivista comunica mediante pubblicazione l'identità dei Referees. La Direzione della Rivista riceve da ciascun Referee una relazione (*report*), che viene inviata con e-mail all'altro Referee e all'Autore. Dopo aver esaminato le due relazioni dei Referees, il Direttore responsabile e il Comitato scientifico decidono se pubblicare il saggio, o respingerlo, o richiederne una revisione (in tale ultimo caso la nuova versione viene inviata ai Referees per un secondo giudizio). Ai fini della pubblicazione, il giudizio dei Referees non è vincolante, perché la Direzione e il Comitato scientifico decidono in ultima istanza se pubblicare l'articolo o rifiutarlo, soprattutto qualora si verifichi una divergenza di opinione tra i Referees. Il *report* dei Referees consiste in un commento, schematico o in forma discorsiva, composto di due parti. Nella prima parte si espone un giudizio sui seguenti punti: 1) Attinenza del tema trattato alle finalità della Rivista; 2) Originalità o rilevanza della trattazione; 3) Correttezza del metodo e coerenza delle argomentazioni; 4) Attenzione critica per la letteratura sul tema trattato; 5) Livello di comprensibilità da parte dei lettori della Rivista (accademici e professionisti). Nella seconda parte del *report*, il Referee giudica il lavoro come: a) pubblicabile, oppure b) non pubblicabile, oppure c) pubblicabile con modifiche (specificandole).

Sarà cura della Redazione della Rivista comunicare all'indirizzo di posta elettronica degli Autori l'accettazione del contributo e la data di pubblicazione dello stesso.

'Teoria e storia del diritto privato' è una rivista a formazione progressiva: i contributi, pertanto, previa approvazione del Comitato scientifico, verranno inseriti nel sito in corso d'anno, circa 60 gg. dopo l'arrivo in Redazione.



## IL 'FISCUS CAESARIS' NELLA DOTTRINA ROMANISTICA DEL XIX E XX SECOLO\*

**SOMMARIO:** 1. *Introduzione* – 2. *Il dibattito dottrinale sulla nascita del 'fiscus'* – 3. *'Fiscus' come entità giuridica (oltre l'alternativa 'ius publicum'/'ius privatum')* – 4. *La relazione giuridica fra il 'princeps' e i cespiti provinciali: un'interpretazione 'dominicale' del 'fiscus'* – 5. *Conclusioni*

### 1. *Introduzione*

Lo sviluppo storico del concetto unitario di *fiscus* suscita grande interesse<sup>1</sup> negli studiosi di diritto romano, poiché

---

\* Questo studio costituisce l'introduzione di un più ampio progetto di ricerca dedicato all'amministrazione finanziaria del principato nell'età giulio-claudia ed è stato scritto nel corso del mio soggiorno a Münster, presso la Westfälische Wilhelms-Universität, grazie alla borsa di ricerca conferitami dal Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), che ringrazio per il generoso contributo elargitomi.

<sup>1</sup> Impossibile dar conto di tutte le opere dedicate al *fiscus*. Mi limito pertanto a citare, senza alcuna pretesa di esaustività, i principali contributi richiamati in queste pagine: TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, Leipzig, 1877, 957 ss.; O. HIRSCHFELD, *Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte*, I, Berlin, 1877; ID., *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian*<sup>2</sup>, Berlin, 1905; L. MITTEIS, *Römisches Privatrecht bis auf die Zeit Diokletians*, I: *Grundbegriffe und Lehre von den Juristischen Personen*, Leipzig, 1908, 349 ss., in particolare 350 e nt. 7; F.E. VASSALLI, *Concetto e natura del fisco*, Torino, 1908; M. ROSTOWZEW, voce 'Fiscus', in *RE*, 6.2, Stuttgart, 1909, coll. 2385-2405; P.W. DUFF, *Personality in Roman private law*, Cambridge, 1938; H. LAST, *The 'fiscus'. A note*, in *JRS*, 34, 1944, 51-59; C.H.V. SUTHERLAND, 'Aerarium' and 'fiscus' during the Early Empire, in *AJP*, 66.2, 1945, 151-170; S.J. DE LAET, 'Portorium'. *Étude sur l'organisation douanière chez les Romains surtout à l'époque du Haut-Empire*, Bruges, 1949; A.H.M. JONES, *The 'aerarium' and the 'fiscus'*, in *JRS*, 40, 1950, 22-29; A. GARZETTI,

costituisce una delle questioni fondanti con cui deve confrontarsi ogni ricerca che abbia ad oggetto l'assetto ordinamentale della *res*

---

*'Aerarium' e 'fiscus' sotto Augusto: storia di una questione in parte di nomi*, in *Athenaeum*, 31, 1953, 298-327, ora in *Scritti di storia repubblicana e augustea*, Roma, 1996, 207-231; F. MILLAR, *The 'fiscus' in the first two centuries*, in *JRS*, 53, 1963, 29-42; ID., *The 'aerarium' and its officials under the Empire*, in *JRS*, 54, 1964, 33-40; F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, IV.2, Napoli, 1965, 803 ss. (la trattazione resta invariata nella seconda edizione dell'opera); P.A. BRUNT, *The 'fiscus' and its development*, in *JRS*, 56, 1966, 75-91; R. ORESTANO, *Il 'problema delle persone giuridiche' in diritto romano*, Torino, 1968, 232 ss.; E. LO CASCIO, *'Patrimonium', 'ratio privata', 'res privata'*, in *AHS*, 3, 1971-1972 (pubbl. 1975), 55-121, ora in E. LO CASCIO, *Il 'princeps' e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Bari, 2000, 97-149 (il contributo sarà citato facendo riferimento a questa seconda edizione); ID., *Le tecniche dell'amministrazione*, in *Storia di Roma*, II: *L'impero mediterraneo*, 2: *I principi e il mondo*, a cura di G. Clemente, F. Coarelli ed E. Gabba, Torino, 1991, 119-191, ora in E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., 13-79 (il contributo sarà citato facendo riferimento alla prima edizione); J. FRANCE, *Administration et fiscalité douanières sous le règne d'Auguste: la date de la création de la 'Quadragesima Galliarum'*, in *MEFRA*, 105, 1993, 895-927; M. ALPERS, *Das nachrepublikanische Finanzsystem. 'Fiscus' und 'Fiscus' in der frühen Kaiserzeit*, Berlin-New York, 1995; E. LO CASCIO, *The finances of the Roman Empire. Budgetary policies*, in *Herrschaftsstrukturen und Herrschaftspraxis. Konzepte, Prinzipien und Strategien der Administration im römischen Kaiserreich*, a cura di A. Kolb, Berlin, 2006, 25-34; G.D. MEROLA, *L'amministrazione del Principato*, in *Storia d'Europa e del Mediterraneo, Il Mondo Antico*, III: *L'ecumene romana*, VI, a cura di G. Traina, Roma, 2009, 503 ss.; M. MAIURO, *'Res Caesaris'. Ricerche sulla proprietà imperiale nel Principato*, Bari, 2012. Mi permetto anche di segnalare il mio contributo *'Res est publica Caesar': l'amministrazione finanziaria del principato di Augusto. Profili storici e problematici*, in *Beni di interesse pubblico e 'res communes omnium'. Costruzioni antiche di nuova attualità (Seminari romanistici di Bressanone, 12-14 settembre 2014)*, II, a cura di L. Garofalo, Napoli, 2016, 441-472. Da ultimo, l'assenza di riferimenti all'importante monografia di Roland Delmaire (*Largesses sacrées et 'res privata'. L'<sup>x</sup>aerarium' impérial et son administration du IV<sup>e</sup> au V<sup>e</sup> siècle*, Roma, 1989) non è imputabile a una colpevole ignoranza dell'opera, piuttosto al modesto – se non nullo – contributo che, a mio sommo avviso, lo studio offre alla ricostruzione delle origini e della natura del *fiscus* nel primo secolo dell'era volgare, dedicandosi l'Autore all'analisi della fiscalità del basso impero.

*publica Romana* in età giulio-claudia. Tuttavia, privilegiando l'anteposizione dell'inquadramento dogmatico della materia all'autonomo apprezzamento dei dati offerti dalle fonti, l'approccio metodologico dominante ha sostanzialmente fallito nella ricostruzione di un diritto positivo dell'organizzazione finanziaria del primo principato.

Il presente lavoro si propone, dunque, come un'essenziale disamina delle ipotesi formulate dalla dottrina romanistica del XIX e XX secolo attorno all'origine e all'essenza del *fiscus*.

Il fine sarà, da un lato, quello di dimostrare l'inapplicabilità delle prospettive giuspubblicistiche moderne al mondo romano, dall'altro, quello di ricostruire il significato storico-economico della fondazione di una 'finanza imperiale'.

## 2. *Il dibattito dottrinale sulla nascita del 'fiscus'*

Il problema relativo all'individuazione – e alla ricostruzione – di una 'fiscalità del *princeps*' in età giulio-claudia è intimamente connesso alla singolarità del nuovo ordinamento, la cui definizione, oltre a impegnare la dottrina degli ultimi due secoli, ha esercitato una costante influenza sugli studi dedicati al tema. In merito alla questione della creazione di una 'tesoreria imperiale', ad esempio, la determinazione del *dies a quo* risente dell'interpretazione che si sceglie di dare alla transizione augustea; se, cioè, una lettura che ne valorizzi gli elementi di continuità 'repubblicana', ovvero di discontinuità d'impronta monarchica.

Chi evidenzia la natura autocratica della *res publica restituta*<sup>2</sup>, infatti, ritiene l'accentramento della finanza imperiale coesistente

---

<sup>2</sup> Ciò vale anche per quegli autori che, come il Mommsen (*Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 725 e nt. 1), rifiutano la tesi monarchica e individuano piuttosto in



allo sviluppo del nuovo assetto, e s'interroga sull'identità del *princeps* cui far risalire la fondazione del *fiscus Caesaris*.

Considerato il silenzio delle fonti contemporanee ad Augusto<sup>3</sup>, Otto Hirschfeld<sup>4</sup> ne nega, con vasto seguito<sup>5</sup>, l'esistenza prima di Claudio, quando, secondo lo studioso, «das kaiserliche Haus wird an die Stelle des Reiches gesetzt»<sup>6</sup>.

Diversamente Theodor Mommsen, con il quale l'altro a lungo polemizza<sup>7</sup>, esclude la possibilità che la gestione finanziaria del principato abbia potuto prescindere da «eine kaiserliche Centralkasse»<sup>8</sup>. Le risorse personali del *princeps*, acquisite da Augusto in modo analogo alle *manubiae* di un generale vittorioso,

---

una struttura di governo 'bipolare' la novità del principato. Il finanziamento della *res publica*, infatti, si trasformerebbe profondamente a seguito dell'avvento della nuova forma ordinamentale: «mit diesem System die öffentlichen Lasten aus den öffentlichen Mitteln zu bestreiten hat der Principat, ohne Zweifel von Haus aus, gebrochen und dafür das entgegengesetzte substituirt, dass die öffentlichen Lasten, so weit der Princeps sie übernimmt, aus seinem Privatvermögen zu bestreiten sind» (TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 957).

<sup>3</sup> Aug. 3.15.8-9; 3.15.17; 3.17.34-39; 4.21.21-22. Oltre a mancare il riferimento nelle *Res gestae*, il termine *fiscus* non è usato né da Velleio Patercolo, né da Valerio Massimo: v. F.E. VASSALLI, *Concetto*, cit., 8, nt. 1; F. MILLAR, *The 'fiscus'*, cit., 30 s.; A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 26; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 806.

<sup>4</sup> O. HIRSCHFELD, *Untersuchungen*, cit., 286 s.; ID., *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten*<sup>2</sup>, cit., 7 ss.

<sup>5</sup> V. L. MITTEIS, *Römisches Privatrecht*, cit., 350 e nt. 7; M. ROSTOWZEW, voce '*Fiscus*', cit., col. 2400 s.; H. MATTINGLY, *The imperial civil service of Rome*, Cambridge, 1910, 14 s.; U. WILCKEN, *Zu den 'Impensae' der 'Res gestae divi Augusti'*, in *SB Preuß. AW*, 27, 1931, 775; H. SIBER, *Zur Entwicklung der römischen Prinzipats Verfassung*, in *Abb. der Säch. AW*, 42.3, 1933, 14-16; A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 302-305, ora in *Scritti*, cit., 212-214.

<sup>6</sup> O. HIRSCHFELD, *Untersuchungen*, cit., 286.

<sup>7</sup> Cfr. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 959 s., nt. 2 e O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten*<sup>2</sup>, cit., 11-13, 18-25.

<sup>8</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 958, nt. 1.

sarebbero dunque da subito confluite in una cassa autonoma<sup>9</sup>. Movendo da tali premesse, il Vassalli interpreta lo sdoppiamento delle tesorerie – *aerarium* da un lato e *fiscus Caesaris* dall'altro – come «una traduzione sul piano finanziario della lotta che, in campo politico, si combatté fra il principe e il senato»<sup>10</sup>. Simile pure la lettura del Kuntze, che vede nell'incremento progressivo degli acquisti del *fiscus* a scapito dell'*aerarium* «den Kampf der Monarchie mit der Republik von der wirthschaftlichen Seite»<sup>11</sup>.

Il Rostowzew<sup>12</sup>, dopo una puntuale analisi delle fonti epigrafiche<sup>13</sup>, esclude, come Otto Hirschfeld, che si possa parlare di *fiscus* sino all'età di Claudio, quando il termine viene riferito alla cassa imperiale. Tuttavia, sebbene non esista una 'tesoreria fisica', con personale dedicato<sup>14</sup>, ritiene probabile che fin dal principato di

---

<sup>9</sup> La ricostruzione dello storico tedesco è stata a lungo considerata l'interpretazione 'ortodossa' dell'organizzazione finanziaria del primo principato: cfr. A. LONGO, *Carattere giuridico dell'amministrazione finanziaria romana*, in *AG*, 47, 1891, 109, 116 ss., 123; F.E. VASSALLI, *Concetto*, cit., 21 ss. e nt. 3 (in polemica con le critiche mosse al Mommsen da Otto Hirschfeld); P.W. DUFF, *Personality*, cit., 51-58 (v. però poi 59 ss.); H. LAST, *The 'fiscus'*, cit., 52; F. SCHULZ, *Classical Roman law*, Oxford, 1951, 90 s.; P. FREZZA, *Corso di storia del diritto romano*, Roma, 1954, 257 ss. e nt. 26; F. MILLAR, *The 'fiscus'*, cit., 30 ss.; E. LO CASCIO, '*Patrimonium*', cit., 98. *Contra* O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten*<sup>2</sup>, cit., 7 ss.; L. MITTEIS, *Römisches Privatrecht*, cit., 350; M. ROSTOWZEW, voce '*Fiscus*', cit., col. 2395, 2400 s.; A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 303 ss., ora in *Scritti*, cit., 212 ss.; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 814 s. Cfr. anche F. BONA, *Sul concetto di 'manubiae' e sulla responsabilità del magistrato in ordine alla preda*, in *SDHI*, 26, 1960, 105-175, in particolare 154 e 160.

<sup>10</sup> F.E. VASSALLI, *Concetto*, cit., 11. V. anche F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 815 ss., che pure rifiuta la ricostruzione del Mommsen.

<sup>11</sup> JOH.E. KUNTZE, *Institutionen und Geschichte des römischen Rechts*, I.2, Leipzig, 1869, 201 (§ 280).

<sup>12</sup> M. ROSTOWZEW, voce '*Fiscus*', cit., col. 2385 ss.

<sup>13</sup> Lo studioso non disponeva, però, del testo del *Sc. de Pisone patre*, rinvenuto solo alla fine degli anni Ottanta del Novecento.

<sup>14</sup> V. A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 305, 308, ora in *Scritti*, cit., 214, 216.

Augusto abbia cominciato a consolidarsi un apparato amministrativo deputato al compimento di operazioni contabili per conto del *princeps*<sup>15</sup>.

Seguono una linea di ragionamento affine anche Hugh Last, per il quale si potrebbe estendere – benché impropriamente – il termine '*fiscus*' all'organizzazione centrale delle registrazioni relative alla gestione del vastissimo patrimonio augusteo<sup>16</sup> (una sorta di 'ragioneria' alternativa sottratta al controllo del senato)<sup>17</sup>, e Albino Garzetti.

Lo storico italiano, che dedica al tema dell'amministrazione finanziaria del primo principato un articolo dall'icastico titolo di '*Aerarium*' e '*fiscus*' sotto *Augusto: storia di una questione in parte di nomi*, da un lato riconosce la correttezza della datazione proposta da Otto Hirschfeld<sup>18</sup>, dall'altro pone in evidenza le ingerenze di Ottaviano nella gestione della finanza della *res publica*, concludendo che «le linee della soluzione del problema ... riposano essenzialmente ... sulla nuova più realistica interpretazione dell'essenza del principato come monarchia effettiva»<sup>19</sup>. Detto altrimenti, poiché Augusto eserciterebbe una «generale ingerenza al centro»<sup>20</sup> del sistema finanziario, controllando di fatto l'*aerarium*,

---

<sup>15</sup> Cfr. H. LAST, *The 'fiscus'*, cit., 52 e 59; P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 89 ss.; R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 236 s.; E. LO CASCIO, *Le tecniche*, cit., 162.

<sup>16</sup> H. LAST, *The 'fiscus'*, cit., 58 s.

<sup>17</sup> Cfr. F.E. VASSALLI, *Concetto*, cit., 21; A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 24; P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 75; R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 235 s.; M.A. SPEIDEL, *Geld und Macht. Die Neuordnung des staatlichen Finanzwesens unter Augustus*, in *La révolution romaine après Ronald Syme: bilans et perspectives. Sept exposés suivis de discussions (Vandœuvre-Genève, 6-10 septembre 1999)*, a cura di A. Giovannini, Genève, 2000, 139 s.

<sup>18</sup> A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 327, ora in *Scritti*, cit., 232.

<sup>19</sup> A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 317, ora in *Scritti*, cit., 224.

<sup>20</sup> A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 319, ora in *Scritti*, cit., 226. Cfr. anche T. RICE HOLMES, *The architect of the Roman Empire*, Oxford, 1928, 180 s.; H. LAST, *The*

non avrebbe bisogno di una cassa propria: in caso di bisogno potrebbe infatti attingere al tesoro del *populus* come alle proprie sostanze.

Altri studiosi preferiscono far risalire la nascita di una 'cassa imperiale' a Tiberio. Questa ipotesi, avanzata in via congetturale dal Sutherland<sup>21</sup>, è stata difesa con particolare vigore dal De Laet, secondo il quale il successore di Augusto, artefice – a suo dire<sup>22</sup> – della sostanziale riforma del sistema delle dogane e dei dazi provinciali, avrebbe altresì gettato le fondamenta dell'organizzazione finanziaria imperiale. Più precisamente, anzi, l'esistenza di un apparato burocratico e amministrativo, facente capo al *princeps*, costituirebbe il presupposto della creazione delle grandi circoscrizioni doganali, voluta da Tiberio<sup>23</sup>. Per lo studioso, infatti, i proventi dei dazi, indifferentemente dal distretto territoriale, alimenterebbero una medesima cassa, cioè il *fiscus Caesaris*, che sotto Tiberio avrebbe acquisito un profilo autonomo e concorrente con l'*aerarium*<sup>24</sup>.

---

*'fiscus'*, cit., 58 s.; F. ARCARIA, *L'amministrazione finanziaria e fiscale*, in *Storia giuridica di Roma in età imperiale*, a cura di N. Palazzolo, Perugia, 1995, 61 s.; J. BLEICKEN, *Augustus. Eine Biographie*<sup>3</sup>, Berlin, 1999, 306 ss.; D. KIENAST, *Augustus. Prinzeps und Monarch*<sup>3</sup>, Darmstadt, 1999, 91 ss.

<sup>21</sup> C.H.V. SUTHERLAND, *'Aerarium'*, cit., 158 ss. Condivide tale impostazione M. GRANT, *From 'imperium' to 'auctoritas'. A historical study of 'aes' coinage in the Roman Empire*, Cambridge, 1946, XIII e 97.

<sup>22</sup> *Contra* J. FRANCE, *Administration*, cit., 909; P.A. BRUNT, *Publicans in the principate*, in *Roman imperial themes*, Oxford, 1990, 392.

<sup>23</sup> S.J. DE LAET, *'Portorium'*, cit., 364 s.

<sup>24</sup> Rimasta del tutto minoritaria in dottrina, tale ricostruzione sembra acquisire oggi credibilità – almeno nelle sue linee generali – grazie al ritrovamento del *Sc. de Pisone patre*, nel cui testo il termine *fiscus*, al singolare, è associato al genitivo *principis*. V. T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La giurisdizione fiscale tra Augusto e Adriano*, in *Ordinamenti giudiziari di Roma imperiale. 'Princeps' e procedure dalle leggi Giulie ad Adriano. Atti del convegno internazionale di diritto romano e del III premio romanistico Gérard Boulvert (Copanello, 5-8 giugno 1996)*, a cura di F. Milazzo,

Chi invece difende l'idea di un fondamento repubblicano del principato esclude che possa risalire ad Augusto – e forse all'intera dinastia giulio-claudia – l'istituzione di una cassa alternativa al tesoro del *populus Romanus*.

Per Arnold Jones, nei fatti, «early imperial arrangements must have been to some extent based on late Republican practice»<sup>25</sup>. Lo storico britannico nega che Augusto abbia avuto la necessità di fondare una 'tesoreria imperiale' accanto all'*aerarium*, potendo disporre di quest'ultimo «like the great Republican proconsuls, was periodically credited by votes of the Senate with such sums as would enable him to discharge his functions as proconsul»<sup>26</sup>. Né la situazione sarebbe mutata sotto Tiberio, salvo che per un aspetto: «the vote of funds would presumably have been made without time limit, since no time limit was placed on his tenure of his powers, and this continued to be the regular practice»<sup>27</sup>.

La dinastia giulio-claudia avrebbe mostrato maggior interesse ad assicurare all'*aerarium* una gestione efficiente, che non a fondare «a personal treasury»<sup>28</sup>. Quando il termine '*fiscus*' ricorre negli autori del primo secolo, dunque, dovrebbe essere inteso come la traduzione, sul piano finanziario, dell'attività di governo del *princeps*<sup>29</sup>, considerato anche il silenzio delle fonti epigrafiche<sup>30</sup>.

Nonostante il rinvenimento del *Sc. de Pisone patre* invalidi ora tale affermazione, la conclusione cui perviene lo studioso, quando afferma che i Cesari della dinastia giulio-claudia non avrebbero

---

Napoli, 1999, 450; F. MERCOGLIANO, *Pisone e i suoi complici. Ricerche sulla 'cognitio senatus'*, Napoli, 2009, 39, 129 ss. e nt. 137.

<sup>25</sup> A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 22.

<sup>26</sup> A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 24.

<sup>27</sup> A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 24.

<sup>28</sup> A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 24 s.

<sup>29</sup> A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 25.

<sup>30</sup> A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 26.

avuto bisogno di una cassa distinta dall'*aerarium*, spendendo soprattutto sul territorio provinciale (e qui attingendo ai *fisci* locali o rivolgendosi ai *publicani* ivi operanti)<sup>31</sup>, mi pare ancora condivisibile. Meno, tuttavia, la 'normalizzazione' dell'esperienza augustea, che, come a buon diritto rileva Francesco De Martino già nella prima edizione della sua 'Storia della costituzione romana'<sup>32</sup>, porta a una trasformazione profonda dell'ordinamento finanziario.

La tesi di Arnold Jones, anticipata, per certi versi, dalla 'nota' di Hugh Last<sup>33</sup>, è condivisa nella sostanza da Peter Brunt, che, in un celebre articolo degli anni Sessanta, muove (anche) dai rilievi dello storico inglese una critica puntuale alla ricostruzione con cui Fergus Millar<sup>34</sup> estremizza il pensiero del Mommsen<sup>35</sup>.

Secondo Peter Brunt, il termine '*fiscus*', con riferimento al *princeps*, non tanto indicherebbe una tesoreria 'fisica', nella quale riporre il denaro, quanto «the complex of properties and revenues (and their administration) of which the emperor was in absolute control»<sup>36</sup>; sarebbe inoltre, di fatto, «a legal person»<sup>37</sup>, sebbene manchi, nel mondo romano, una esplicita teorizzazione del concetto<sup>38</sup>.

A differenza degli autori sopra ricordati, lo studioso non riconduce a data certa la fondazione del nuovo ordinamento finanziario, ma ne lascia intendere una 'istituzionalizzazione progressiva', che avrebbe avuto inizio quando si è cominciato materialmente a distinguere fra fondi pubblici e fondi privati del

---

<sup>31</sup> A.H.M. JONES, *The 'aerarium'*, cit., 26.

<sup>32</sup> F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 803 s. Così anche TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 957.

<sup>33</sup> H. LAST, *The 'fiscus'*, cit., 56-59.

<sup>34</sup> V. oltre § 4.

<sup>35</sup> P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 79, 86.

<sup>36</sup> P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 86.

<sup>37</sup> P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 86.

<sup>38</sup> V. oltre § 3.

*princeps* in funzione delle esigenze di amministrazione e di governo della *res publica restituta*<sup>39</sup>.

Gli studi di Peter Brunt, che larga eco avranno in dottrina, se da un lato chiudono la stagione delle ipotesi ricostruttive condizionate dal rigorismo dogmatico e dalle categorie concettuali del diritto pubblico moderno<sup>40</sup>, dall’altro aprono la via ad analisi più sensibili alle peculiarità storiche e amministrative del principato, riconoscendo nel nuovo assetto ordinamentale non il prodotto della volontà di uno solo, ma la risultante di un complesso assestarsi di equilibri.

Benché nuovi rinvenimenti epigrafici abbiano riaperto il dibattito, può dunque considerarsi superata l’ambizione di datare la nascita – termine che rimanda, invero, a un evento puntuale – del *fiscus principis*. L’emersione dell’ordinamento finanziario imperiale è piuttosto vista oggi come il punto di arrivo di un processo di formazione lungo più di un secolo; un processo che con ogni probabilità coinvolge, seppure in diversa misura, tutti i *principes* della dinastia giulio-claudia<sup>41</sup>.

### 3. ‘*Fiscus*’ come entità giuridica (oltre l’alternativa ‘*ius publicum*’/‘*ius privatum*’)

Altrettanto – se non più – discussa dell’origine del *fiscus* è la questione della sua appartenenza.

In dottrina si sono imposte principalmente tre ipotesi ricostruttive:

---

<sup>39</sup> P.A. BRUNT, *The ‘fiscus’*, cit., 91.

<sup>40</sup> Influenze che si avvertono anche nell’analisi dello storico, vista la tendenziale adesione all’interpretazione del fisco come ‘legal person’.

<sup>41</sup> In questa direzione già F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 804-807, 816 s.

a. un’interpretazione ‘dominicale’ del *fiscus*, che spetterebbe al *princeps* a titolo ‘privato’, confondendosi, dunque, alle sue sostanze personali<sup>42</sup>;

b. un’interpretazione ‘pubblicistica’ del *fiscus*, che si collocherebbe sullo stesso piano dell’*aerarium* come ‘proprietà dello Stato’<sup>43</sup>;

c. una ‘personificazione del *fiscus*’, che andrebbe visto come autonomo centro d’imputazione delle relazioni giuridiche che lo riguardano<sup>44</sup>.

L’ipotesi *sub b)* presta il fianco a una duplice critica: il concetto di persona giuridica è estraneo al diritto romano non meno di quello di Stato, la cui identificazione col *populus Romanus*, pur sostenuta in dottrina<sup>45</sup>, muove da presupposti dogmatici connessi alla scienza giuridica tedesca di fine Ottocento. Se poi si accettasse come valida tale assimilazione, la smentirebbero le fonti: il *fiscus*, infatti, quando menzionato, appare in esse sempre accompagnato dal genitivo *Caesaris* (o *principis*), non *populi* o *rei publicae*<sup>46</sup>.

Per le stesse ragioni non può essere accolta l’idea di fisco come *Anstaltperson*. La tesi *sub c)*, difesa da Ludwig Mitteis, si fonda anch’essa su un presupposto statualistico e riflette preoccupazioni

---

<sup>42</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2, cit., 957 ss.; F.E. VASSALLI, *Concetto*, cit., 21 ss.; F. MILLAR, *The ‘fiscus’*, cit., 30 ss. V. anche sopra nt. 9.

<sup>43</sup> O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten*<sup>2</sup>, cit., 8 ss.; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 815-817.

<sup>44</sup> A. LONGO, *Carattere*, cit., 131 ss., 138 s.; L. MITTEIS, *Römisches Privatrecht*, cit., 350; P.A. BRUNT, *The ‘fiscus’*, cit., 86.

<sup>45</sup> Per una rassegna della principale dottrina e la sua critica, v. R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 196 ss.

<sup>46</sup> E. LO CASCIO, *Le tecniche*, cit., 165.



concettuali – lo si è visto – estranee alla mentalità giuridica dei romani<sup>47</sup>.

Alla ricostruzione mommseniana<sup>48</sup> [*sub a*)], riproposta in tempi recenti da Elio Lo Cascio, d'altro canto, può essere imputata l'eccessiva rigidità con cui viene applicato lo schema concettuale del *dominium* privatistico<sup>49</sup>. Per lo studioso tedesco, infatti, la titolarità del *fiscus* contempla l'alternativa fra due soli soggetti: lo Stato (identificato con il *populus Romanus*) o il *princeps*-magistrato<sup>50</sup>. Escluso il primo per le ragioni sopraesposte, spetterà necessariamente al secondo, del cui potere rappresenterebbe quindi il profilo patrimoniale<sup>51</sup>.

Si tratta, nondimeno, di una semplificazione che non tiene conto del lento processo con cui il *princeps* si sostituisce al *populus Romanus* quale centro d'imputazione di relazioni giuridiche d'interesse generale<sup>52</sup>. Se, infatti, è indubbio che il *fiscus* sia del *princeps*, la natura di quest'appartenenza non può essere spiegata del tutto né secondo le categorie privatistiche tradizionali del *dominium*, né in chiave pubblicistica<sup>53</sup>, giacché, nonostante questo sforzo

---

<sup>47</sup> E. LO CASCIO, *'Fiscus principis nostri' ('SC. de Cn. Pisone patre', ll. 54-55): ancora sulla configurazione giuridica del fisco imperiale*, in E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., 165, 174. Così già P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 86, a dispetto della sua inclinazione per l'ipotesi summentovata.

<sup>48</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 959 s., nt. 2.

<sup>49</sup> A. LONGO, *Carattere*, cit., 117 s.; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 816; R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 245.

<sup>50</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 960. Adesivo P.W. DUFF, *Personality*, cit., 59 e, più recentemente, E. LO CASCIO, *'Patrimonium'*, cit., 98.

<sup>51</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 960.

<sup>52</sup> R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 243.

<sup>53</sup> Non, almeno, secondo la dicotomia riferita in Ulp. 1 *inst.* D. 1.1.1.2: *Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus constitit. Privatum ius tripartitum est: collectum etenim est ex naturalibus praeceptis aut gentium aut*

definitorio soddisfi le preoccupazioni scientifiche dei giuristi moderni, senz'altro non rispecchia la peculiarità di un ordinamento che non distingue gli aspetti patrimoniali da quelli 'istituzionali' in senso stretto<sup>54</sup>.

La più recente dottrina consente, pertanto, in modo pressoché unanime, con Riccardo Orestano, quando scrive che il rapporto interno *princeps-fiscus* si colloca al di fuori dell'alternativa *publicum-privatum*, come estraneo a siffatte categorie è lo stesso *Caesar*. «Rispetto al principe», scrive lo studioso «il *fiscus* è 'oggetto' di un diritto di cui egli è titolare; e ciò non 'in quanto *princeps*' o 'in quanto organo dello Stato', ma in quanto la sua preminenza nell'ambito dell'organizzazione pubblica – il suo 'essere egli stesso ordinamento' – lo legittimano a disporre di quel complesso di beni e dell'apparato amministrativo che li rendeva operanti. La 'contrapposizione' tra beni del fisco e *patrimonium principis* si risolve quindi in una mera differenziazione contabile»<sup>55</sup>.

Almeno sino all'età dei Flavi, nondimeno, credo che la tradizionale impostazione mommseniana, purché non irrigidita nel senso di un'interpretazione diarchica dei poteri (e degli organi) della *res publica*, abbia ancora una sua validità almeno descrittiva<sup>56</sup>, soprattutto se si prendono in esame le modalità attraverso le quali i principi della dinastia giulio-claudia operano per mantenere il controllo dell'ordinamento (non solo finanziario).

---

*civilibus*. V. anche P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 86; R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 247 s. su C. 7.49.1; P. VEYNE, *Il pane e il circo. Sociologia di un pluralismo politico*, trad. it., Bologna, 1984, 456 ss.; M. PANI, *Potere e valori a Roma fra Augusto e Traiano*, Bari, 1992, 162 s., nt. 4.

<sup>54</sup> P.W. DUFF, *Personality*, cit., 60. Più recentemente M. MAIURO, '*Res Caesaris*', cit., 14 s.

<sup>55</sup> R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 248 e 252.

<sup>56</sup> S. GALEOTTI, '*Res*', cit., 468.

I primi Cesari, infatti, tendono a presentarsi come soggetti ‘organici’ alla *res publica*, investiti con *senatusconsultum*, ratificato da *lex publica*, dell’*imperium*<sup>57</sup> in forza del quale assumono l’*officium* di curarne gli interessi *vice populi*<sup>58</sup>. Tuttavia, come lascia intendere lo stesso *breviarium imperii* di Augusto, la *cura rei publicae* costituisce per chi la esercita un significativo *onus* economico, sicché mi pare plausibile che la necessità di un ‘coordinamento dei conti’ sia stata avvertita molto precocemente<sup>59</sup>.

Un’amministrazione fiscale unitaria esiste, dunque, a mio avviso, almeno fin dall’età di Tiberio; non, invece, una ‘cassa dedicata’, i cui cespiti appaiano distinti dal *patrimonium principis*.

Del rapporto che intercorre fra quest’ultimo e il *fiscus*, tuttavia, più diffusamente si dirà nel paragrafo che segue.

#### 4. La relazione giuridica fra il ‘*princeps*’ e i cespiti provinciali: un’interpretazione ‘dominica’ del ‘*fiscus*’

La configurazione giuridica della relazione che lega il *princeps* alla sua ‘cassa’ può essere ricondotta a tre principali indirizzi interpretativi, in parte già esaminati, ma ora letti con specifico riguardo al problema (e alla natura) di suddetta appartenenza:

---

<sup>57</sup> Sul significato di questo conferimento v. però F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 807.

<sup>58</sup> Sul tema mi permetto di rinviare al mio studio ‘*Ex fisco principis nostris? L’amministrazione finanziaria del principato da Augusto a Tiberio (note sul ‘Sc. de Cn. Pisone patre’)*’, in *TSDP*, 10, 2017.

<sup>59</sup> V. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 957; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 816 s.

1. la tesi di Theodor Mommsen<sup>60</sup> – riproposta e meglio precisata da Elio Lo Cascio<sup>61</sup>;
2. la tesi di Peter Brunt<sup>62</sup>;
3. la tesi di Fergus Millar<sup>63</sup>, ripresa e ulteriormente radicalizzata da Michael Alpers<sup>64</sup>.

*Sub 1)*, *fiscus* e *patrimonium principis* costituirebbero una realtà patrimoniale indifferenziata. Sia i cespiti ‘pubblici’ che i redditi privati confluirebbero, cioè, nella sostanza di cui il *princeps* è titolare, con la conseguenza che risulterebbe «giuridicamente indistinguibile, nel complesso dell’amministrazione imperiale, il *fiscus* ... dal *patrimonium*»<sup>65</sup>.

*Sub 2)*, l’unità dell’apparato amministrativo che vigila sulle risorse incamerate dal *princeps*, le une acquisite in qualità di ‘organo dello Stato’, le altre percepite come ‘privato’, avrebbe condotto, nel tempo, alla fusione, nel termine *fiscus*, di due realtà contabili ben distinte. Una sola parola indicherebbe, dunque, sia l’amministrazione finanziaria ‘pubblica’, cioè il complesso delle utilità patrimoniali assorbite come ‘soggetto-ordinamento’ alternativo al *populus Romanus*, sia quei beni sui quali il *princeps* eserciterebbe un *dominium* di tipo privatistico.

*Sub 3)*, il termine *fiscus Caesaris* indicherebbe in modo esclusivo i beni propri dell’imperatore, oltre ai redditi e alle rendite da questi prodotti.

---

<sup>60</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2, cit., 957 ss.

<sup>61</sup> E. LO CASCIO, ‘*Patrimonium*’, cit., 98-101, 106 ss.; ID., *Le tecniche*, cit., 165; ID., ‘*Fiscus*’, cit., 166 ss.

<sup>62</sup> P.A. BRUNT, *The ‘fiscus’*, cit., 85 ss.

<sup>63</sup> F. MILLAR, *The ‘fiscus’*, cit., 29-42.

<sup>64</sup> M. ALPERS, *Das nachrepublikanische Finanzsystem*, cit., *passim*.

<sup>65</sup> E. LO CASCIO, *Le tecniche*, cit., 165. V. anche TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2, cit., 958, nt. 2.

Sebbene ciascuna di queste tesi presenti criticità<sup>66</sup>, è difficile contestare le conclusioni cui perviene Elio Lo Cascio, quando osserva che «l'alternativa individuata da Mommsen definisce nel modo più chiaro i termini della controversia»<sup>67</sup>, sicché l'eventuale soluzione del problema in esame andrebbe cercata nella direzione indicata dallo storico tedesco.

La tesi del Brunt si sostanzia, nei fatti, su argomenti che provano, a mio parere, l'opposto di quanto sostenuto dallo studioso. «The employment of this staff – cioè schiavi e liberti della *domus Augusta* – to administer public as well as private property and revenue that helped to promote the confusing, and confused, usage of the term 'fiscus'», esordisce lo storico inglese, e di seguito: «the same persons handled the emperor's public and private financial business, and, as the emperor very soon ceased to render account for the public monies with which he was entrusted, it became easy and natural for public and private monies (or properties) to be amalgamated. This process, which was doubtless gradual ..., not only had the effect of placing public revenues and property, which strictly belonged to the state, at the free disposal of the emperor, but also, more curiously, of assimilating his own income and property to the public income and property which he administered»<sup>68</sup>.

La conclusione cui perviene, dunque, è che «it soon (though after Augustus and by a process whose history can never be written) ceased to be clear which funds were public and which were private, and even if jurists had been able to make a sharp distinction in principle, the amalgamation of imperial and public funds in administration and the secrecy of the accounts divested

---

<sup>66</sup> E. LO CASCIO, 'Fiscus', cit., 166.

<sup>67</sup> E. LO CASCIO, 'Fiscus', cit., 166.

<sup>68</sup> P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 75.

such a distinction of practical importance»<sup>69</sup>. Ma se unico è l'apparato di gestione e unico il termine con il quale ci si riferisce ai cespiti amministrati, appare probabile che non vi fosse all'epoca alcuna differenza di regime giuridico fra 'entrate fiscali' ed 'entrate patrimoniali'<sup>70</sup>.

La tesi del Millar, per altro criticata già dal Brunt<sup>71</sup>, cade invece in una insanabile contraddizione, escludendo da un lato che il termine *fiscus* possa indicare proventi che definiremmo oggi 'pubblici', dall'altro – come nel caso dell'incameramento dei *bona caduca* e dei *bona damnatorum* – «not explain how such *bona*, which ought to have belonged to the state, could be treated as *fiscal*»<sup>72</sup>.

Se dunque il *fiscus* indica un insieme di beni, redditi, rendite, differenti non già sotto il profilo del regime giuridico cui sono assoggettati – sono tutti, indistintamente, una *res Caesaris* – bensì della loro destinazione (e questo in ragione del ruolo di *curator rei publicae* che il *princeps* è chiamato a vestire), allora può ritenersi corretta, nelle sue linee generali, la ricostruzione del Mommsen<sup>73</sup>.

Il *fiscus*, cioè, come la stessa unità del personale preposto all'amministrazione suggerisce, incamera, con riguardo alle province che si trovano sotto il diretto controllo dei Cesari, non solo i redditi derivanti dalle terre acquisite 'a titolo privato', ma anche quelli di origine contributiva; una devoluzione, questa, legata al consolidamento dell'idea della centralità della sostanza del *princeps* nella vita di un ordinamento che fa del *princeps* stesso il proprio perno<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 91.

<sup>70</sup> Così anche E. LO CASCIO, *'Fiscus'*, cit., 166 s.

<sup>71</sup> P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 75 ss.

<sup>72</sup> P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 75.

<sup>73</sup> V. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.22, cit., 958, nt. 2.

<sup>74</sup> Cfr. A. LONGO, *Carattere*, cit., 119 s.; P. FREZZA, *Corso*, cit., 257.

L'espressione *ex fisco principis nostri*, contenuta nel *Sc. de Cn. Pisone patre*, sembrerebbe per altro confermare la bontà di una simile ricostruzione<sup>75</sup>.

## 5. Conclusioni

La consapevolezza dei problemi di metodo legati a una rigida applicazione delle categorie pubblico-privato al diritto romano, che connota già la riflessione del Duff<sup>76</sup>, ma soprattutto permea – come si è visto – la riflessione di Riccardo Orestano<sup>77</sup>, ha portato la dottrina a considerare il problema della qualificazione giuridica del *fiscus* una «unsolved question»<sup>78</sup>, destinata, con ogni probabilità, a restare tale<sup>79</sup>.

Davanti agli interrogativi che pone l'organizzazione finanziaria del primo principato non è difficile sentirsi, almeno, come l'ormai proverbiale filosofo di William James: 'a blind man in a dark room looking for a black cat that is not there'<sup>80</sup>. La materia è infatti così fluida, nella molteplicità dei profili ordinamentali coinvolti, da scoraggiare il tentativo di tracciarne un quadro che possa in qualche modo cristallizzarne la struttura. Tuttavia io credo che le fonti siano meno avare di indizi di quanto comunemente

---

<sup>75</sup> Il contributo del *Sc.* alle ricerche sul *fiscus principis* è stato da me esaminato nello studio *'Ex fisco'*, cit., cui dunque rinvio.

<sup>76</sup> P.W. DUFF, *Personality*, cit., 59 ss. Prima ancora, però, simili riflessioni erano state fatte da A. LONGO, *Carattere*, cit., 117, 140 ss.

<sup>77</sup> V. sopra § 3.

<sup>78</sup> CHR. BRUUN, *The water supply of ancient Rome. A study of Roman imperial administration*, Helsinki, 1991, 270, nt. 41.

<sup>79</sup> E. LO CASCIO, *The finances*, cit., 26: «... the legal status of the *fiscus* is perhaps doomed to remain unsolved...».

<sup>80</sup> W. JAMES, *Some problems of philosophy. A beginning of an introduction to philosophy*, New York, 1911, 9.

sostenuto<sup>81</sup>, e che proprio tali indizi confermino la sostanziale correttezza dell'intuizione mommseniana.

Dalle pagine di Velleio, ad esempio, emerge una visione unitaria del sistema provinciale<sup>82</sup>, seppure all'interno di un ordinamento ormai 'bicipite' (*populus* da un lato, *princeps* dall'altro); unità per altro confermata dalle *Res Gestae*<sup>83</sup> e da evidenze epigrafiche<sup>84</sup>. Ciò suggerisce, a mio avviso, come la distinzione fra *provinciae Caesaris* e *provinciae populi Romani*, abolita formalmente solo da Diocleziano<sup>85</sup>, non corrisponda del tutto alla realtà dell'amministrazione dei territori romani nel corso dell'età giulio-claudia, piuttosto sia d'ostacolo all'esatta ricostruzione di un assetto che, senza strappi radicali con il passato, da un lato vede il *princeps* sostituirsi in modo progressivo ai vecchi organi della *res publica*, dall'altro, proprio perché ciò accade su formale mandato del *populus Romanus*, salva la posizione di (apparente) sovraordinazione di quest'ultimo.

Come espressione di una *res publica restituta*, a dispetto della novità di fondo che lo connota, il primo principato è un ossimoro per i moderni, non un problema antico: all'interno di un ordinamento che pone il concetto 'istituzionale' di *imperium* in una

---

<sup>81</sup> V. sopra § 2.

<sup>82</sup> Vell. 2.39.3.

<sup>83</sup> Cfr. Aug. 5.27.25.

<sup>84</sup> V. ad esempio CIL VI.701 [= ILS 91 = EDR 103043 (V. GORLA, 05-03-2015)], oltre a quanto risulta dalla *Tessera Paemeiobrigensis*, sulla quale v. F. COSTABILE - O. LICANDRO, 'Tessera Paemeiobrigensis'. *Un nuovo editto di Augusto dalla 'Transduriana prouincia' e l'imperium proconsulare' del 'princeps'*, Roma, 2000; O. LICANDRO, *Ancora sul proconsolato del principe alla luce della documentazione epigrafica*, in *MEP*, 4, 2001, 433-445; ID., 'Restitutio rei publicae' tra teoria e prassi politica. *Augusto e l'eredità di Cicerone*, in *AUPA*, 58, 2015, 93-96; ID., *La 'pax deorum' e l'imperatore Augusto (che "inizìò a porre ordine nell'ecumene")*, in *Scritti per A. Corbino*, IV, a cura di I. Piro, Lecce, 2016, 262-268.

<sup>85</sup> V. F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 811.



relazione di sostanziale equivalenza con quello 'patrimoniale' di *dominium*, il *princeps* può – deve – acquisire, sui territori affidati alla sua opera di pacificazione, le risorse necessarie per ottemperare alla missione<sup>86</sup>.

Questo aspetto è ben colto dal Mommsen<sup>87</sup>, che mostra, nella ricostruzione della fiscalità augustea, la finezza del suo intuito storico, ma anche i limiti di un giurista profondamente condizionato dalla scienza giuridica a lui coeva<sup>88</sup>. Nello sforzo di ricondurre entro un quadro costituzionale coerente strutture che sono invece, oltre che di rottura, in divenire, infatti, propone assimilazioni – come quella del *princeps* al generale vittorioso, delle *manubiae* al *fiscus* – che offrono il fianco alla critica<sup>89</sup>. Tuttavia la sua tesi coglie con esattezza, a mio avviso, il nesso che lega il processo storico di formazione del nuovo ordinamento giuridico al consolidamento istituzionale di un'amministrazione finanziaria che fa del *princeps* (*melius*: della sostanza del *princeps*) il proprio cardine.

Questo aspetto merita, tuttavia, una precisazione.

Il retroterra ideologico, che connota il principato, ne esclude l'identificazione con l'impero patrimoniale descritto da Max Weber<sup>90</sup>, sebbene ne condivida alcuni profili (il fondamento paternalistico, la rilevanza dell'esercito e l'evergetismo, ad esempio)<sup>91</sup>. La superiorità sociale e politica riconosciuta al *princeps* poggia, infatti, sull'*officium* che gli è stato affidato; *officium* che non

---

<sup>86</sup> M. MAIURO, 'Res Caesaris', cit., 15.

<sup>87</sup> V. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.22, cit., 957-961.

<sup>88</sup> Diversamente da quanto suggerisce P. FREZZA, *Corso*, cit., 257, nt. 26.

<sup>89</sup> V. la lunga controargomentazione alle critiche di Otto Hirschfeld in TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.22, cit., 959 ss., nt. 2 e 961, nt. 1. Critica lo storico tedesco anche F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 815.

<sup>90</sup> M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft: die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlaß*, IV: *Herrschaft*, a cura di E. Hanke e T. Kroll, Tübingen, 2009, 46-97, in particolare 76 ss.

<sup>91</sup> Cfr. E. LO CASCIO, *Premessa*, in E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., 8.

potrebbe esercitare, se non fosse il *privatus* più ricco, poiché, come si è detto, suo è l'onere di sostenere anche economicamente la *res publica*.

Movendo da questo presupposto, a me pare che le apparenti contraddizioni del nuovo assetto ordinamentale possano essere risolte in modo più soddisfacente di quanto non abbia fatto il Mommsen, che da un lato configura le *res fiscales* come *privatae*<sup>92</sup>, dall'altro chiama in causa precedenti repubblicani al fine di giustificare la destinazione rigorosamente pubblica dei cespiti contributivi incamerati dal *fiscus*<sup>93</sup>. Per lo storico tedesco, nei fatti, il *princeps* ne avrebbe una disponibilità limitata, «eben wie die Aedilen die Spielund der Triumphator die Manubiengelder»<sup>94</sup>.

Io credo, invece, che l'idea del 'limite' non vada rintracciata in un modello magistratuale, cui il *princeps* non può essere assimilato<sup>95</sup>, ma sia insita nel concetto stesso di *cura rei publicae*<sup>96</sup>, con tutte le implicazioni che ne derivano, a partire dal fatto sia riconosciuta ai Cesari una posizione che è oltre e al di sopra dell'ordinamento<sup>97</sup>.

Dove governa *vice populi*, invero, il *princeps* è *res publica*, dunque chiamato ad acquisire quelle risorse di natura contributiva che gli consentiranno di amministrare il territorio. Poiché, però, non è raro che attinga alla propria sostanza, laddove i fondi 'pubblici' risultino insufficienti, non mi pare sensato ostinarsi a sostenere che, all'interno delle finanze imperiali, vi sia una netta separazione

---

<sup>92</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 957 s.

<sup>93</sup> V. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 959.

<sup>94</sup> TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II.2<sup>2</sup>, cit., 959.

<sup>95</sup> V. Tac. *ann.* 3.53.3. Sul punto cfr. M. PANI, *Principe e magistrato a Roma fra pubblico e privato. Tracce di un itinerario*, in M. PANI, *Potere*, cit., 65-82.

<sup>96</sup> Il Longo, riprendendo suggestioni mommseniane, parla di un 'vincolo morale': A. LONGO, *Carattere*, cit., 122.

<sup>97</sup> V. sopra nt. 55.

fra *patrimonium* (privato) e *fiscus* (pubblico)<sup>98</sup>. Dalle fonti<sup>99</sup>, del resto, emerge in modo chiaro come il *patrimonium* dei *principes* rispettosi delle competenze e delle prerogative degli organi di tradizione repubblicana finisca con il diventare, di fatto, *patrimonium fisci*, almeno quanto è vero il contrario, nel caso in cui a governare sia un autocrate<sup>100</sup>.

Bisogna allora evitare di cedere a suggestioni astoriche: il *fiscus* 'tesoro di Stato'<sup>101</sup>, il *fiscus* 'patrimonio di scopo'<sup>102</sup>, è un fantasma istituzionalizzato da una visione del principato inquinata da concetti estranei al mondo romano: il *fiscus* appartiene al *princeps* e la natura di quest'appartenenza è riconducibile a una relazione di tipo privatistico. Quando Ulpiano configura le *res fiscales quasi propriae et privatae*<sup>103</sup>, valorizza quindi il contenuto complesso della proprietà di Cesare, che si discosta dal diritto privato, senza però entrare, in virtù di quel *quasi*, nella sfera del diritto pubblico<sup>104</sup>.

Un argomento a favore della ricostruzione proposta mi pare, infine, il silenzio dei giuristi del primo principato sul tema della finanza imperiale. Si potrebbe senz'altro obiettare che l'*argumentum a silentio* costituisce di per sé una fallacia del ragionamento sillogistico, tuttavia io credo che possa utilmente sostenere la mia deduzione. Se, nei fatti, come penso, in età giulio-claudia *fiscus* e *patrimonium* costituivano un tutt'uno, si spiegherebbe l'indifferenza dei *iurisperiti* per rapporti giuridici riconducibili alla categoria

---

<sup>98</sup> Si sta parlando, ovviamente, sempre dell'età giulio-claudia. V., per altro, le osservazioni di A. LONGO, *Carattere*, cit., 140.

<sup>99</sup> V. ad esempio Cass. Dio 72.33.2; Herod. 2.4.7.

<sup>100</sup> Cfr. O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten*<sup>2</sup>, cit., 12; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 814; E. LO CASCIO, *Le tecniche*, cit., 169.

<sup>101</sup> V. sopra nt. 43.

<sup>102</sup> F.E. VASSALLI, *Concetto*, cit., 67.

<sup>103</sup> Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.4. Sul passo v. per tutti R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 249.

<sup>104</sup> A. BURDESE, voce *Fisco (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, 17, Milano, 1968, 675.

privatistica del *dominium*<sup>105</sup>. Come rileva anche Salvatore Puliatti, anzi, il tardo fiorire dell’interesse giurisprudenziale per le problematiche fiscali<sup>106</sup> suggerisce una istituzionalizzazione del ‘*fiscus*-cassa pubblica’ senz’altro successiva al I secolo dell’era volgare. Non credo sia casuale, almeno, che il titolo 14 del libro XLIX del Digesto (*De iure fisci*) contenga quasi esclusivamente frammenti della giurisprudenza di età severiana: è in quest’epoca, infatti, che il *fiscus Caesaris* si afferma definitivamente come unica cassa dello ‘stato’ romano<sup>107</sup>, distinta dai beni privati del *princeps* sia sotto il profilo materiale che della disciplina giuridica.

## ABSTRACT

La problematica interpretazione del termine ‘*fiscus*’ riverbera la complessa relazione tra il *princeps* e il controllo della finanza pubblica; un rapporto la cui analisi è stata pesantemente inquinata da questioni dogmatiche del tutto sconosciute ai romani. Questo studio costituisce un’essenziale disamina delle ipotesi formulate dalla dottrina romanistica del XIX e XX secolo attorno all’origine e all’essenza del *fiscus*, al fine di ricostruire il significato storico-economico della fondazione di una ‘finanza imperiale’.

---

<sup>105</sup> Dall’espressione *ex fisco principis nostri* del *Sc. de Cn. Pisone patre* potremmo ricavare, infatti, che un giurista come Capitone (fra i redattori del decreto senatorio) considerava la cassa siriana ‘proprietà’ di Tiberio.

<sup>106</sup> V. S. PULIATTI, *Il ‘De iure fisci’ di Callistrato e il processo fiscale in età severiana*, Milano, 1992, 106 ss. e nt. 76, 112 ss. e 115, nt. 92 per la bibliografia sul problema.

<sup>107</sup> Cfr. *ex plurimis* A. LONGO, *Carattere*, cit., 133 ss.; P. WILLEMS, *Le droit public romain*, Louvain, 1910, 493; F. DE MARTINO, *Storia*, IV.2, cit., 813; P. CERAMI, *Ordinamento costituzionale e produzione del diritto in Roma antica. I fondamenti dell’esperienza giuridica occidentale*, Napoli, 2001, 164-166.

The uncertain interpretation of the word '*fiscus*' reveals the complex relationship between the *princeps* and the control of public finance. The analysis of the relationship has originated new theories by contemporary jurists, clearly biased by modern conceptions which would have been foreign to Roman jurists. This study is an essential examination of the hypotheses formulated by the doctrine of the 19th and 20th centuries about the origins and real meaning of *fiscus* in order to reconstruct the historical-economic significance of the foundation of the 'imperial finance'.

SARA GALEOTTI

Assegnista di ricerca in Diritto Romano

Centro di Eccellenza in Diritto Europeo 'Giovanni Pugliese'

Università degli Studi Roma Tre

E-mail: sara.galeotti@uniroma3.it



