



TEORIA E STORIA DEL DIRITTO PRIVATO

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

Marcello Morelli

**L'efficacia nel tempo delle norme tributarie
romane**

Numero XII Anno 2019

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 (Univ. Campania L. Vanvitelli), M. Scognamiglio (Univ. Salerno), A. Triscioglio (Univ. Torino)

Redazione

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

Segreteria di Redazione

G. Crescenzo, C. De Cristofaro, G. Durante, 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

Iscr. 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, in ruolo o in quiescenza, 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*). La Direzione della Rivista riceve da ciascun Referee una relazione (*report*), che viene inviata con e-mail 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.

L'EFFICACIA NEL TEMPO DELLE NORME TRIBUTARIE ROMANE

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Diritto pubblico romano e «Ius fiscale» – 3. Il *tributum* e il susseguirsi delle forme di imposizione fiscale in epoca romana – 4. L'ente impositore nell'esperienza fiscale romana – 5. *Aerarium Populi Romani* e *fiscus Caesaris*: tra interazioni e dicotomie giuridiche. – 6. Il 'decorso del tempo' nell'esperienza giuridica romana.

1. Premessa

Il concetto di 'efficacia'* indica, per il giurista moderno, la produzione degli effetti derivanti da un determinato atto giuridico, più comunemente una norma, nei confronti dei soggetti ai quali questi effetti sono destinati, assurgendo quindi a 'nozione fondamentale' riguardante la vita e l'esistenza di una norma nonché le conseguenze che essa produce.

In questa indagine si proverà ad individuare nel sistema giuridico romano una traccia degli effetti prodotti dal decorso del

* La ricerca costituisce lo sviluppo di una breve comunicazione dal titolo *Effect of time course on Roman fiscal system*, presentata presso l'Università di Sofia, nell'ambito del concorso "Il diritto romano e la tradizione romanistica nel diritto moderno" e pubblicata *online*, nella rubrica "*Iuventutes 2017*", in *Ius Romanum* (<http://iusromanum.eu/sbornik2017english-version>). Colgo l'occasione per ringraziare la professoressa Malina Novkirishka-Stoyanova per la preziosa opportunità offertami consentendomi la partecipazione a questa iniziativa scientifica internazionale.

tempo¹ sulle norme che, in ragione della loro natura, potrebbero aver influito sul funzionamento dell'intero sistema fiscale romano.

In particolare si tenterà di ravvisare eventuali prodromi del fenomeno dell'efficacia nel tempo attraverso i mutamenti subiti dall'ordinamento tributario romano tra il periodo repubblicano e quello imperiale, prendendo in esame le imposte più rilevanti adottate nella storia di Roma e la *ratio* della loro previsione, nonché il ruolo ricoperto dall'ente impositore e gli effetti, in questo ambito, del 'passaggio di testimone' tra il senato e l'imperatore. Lambiremo altresì, inevitabilmente, la storia dell'*aerarium Populi Romani*, cercando di cogliere eventuali spazi di riflessione sulla sua particolare e articolata relazione con il *fiscus Caesaris*.

2. *Diritto pubblico romano e «ius fiscale»*

Prima di analizzare le forme di imposizione fiscale e quindi provare a individuare gli eventuali effetti del decorso del tempo sul sistema fiscale romano, è opportuno effettuare una breve premessa su quella che potremmo definire 'l'ottica impositiva' romana in questa materia. Com'è stato sostenuto², il sistema fiscale romano si

¹ Tale espressione, che più precisamente allude al 'computo del tempo' può apparire per certi versi impropria in questa sede, ma viene volutamente utilizzata e trova una sua spiegazione nella circostanza che, con l'espressione 'decorso del tempo', si allude al principio moderno dell'efficacia nel tempo della norma giuridica e in particolare, nel nostro ambito di indagine, all'efficacia temporale della norma tributaria. L'espressione viene dunque ripresa per segnalare, come si vedrà in prosieguo (*infra* §6, 44 ss.) il rischio dei non pochi fraintendimenti derivanti dall'eventuale utilizzo di espressioni proprie degli ordinamenti giuridici moderni per l'esperienza giuridica romana e viceversa.

² Cfr. R. MACMULLEN, *Roman Government's Response to Crisis: a.D. 235-237*, London, 1976, 131 s.; E. LO CASCIO, *Il 'princeps' e il suo impero: studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Bari, 2000, 177.

caratterizzerebbe per una contraddittorietà visibile nella mancanza di uniformità tra quanto in vigore a Roma rispetto alle province, nonché, in certi casi, per una certa inefficienza. Nonostante tale premessa però, la vastità e la diversità di scelte in materia tributaria attuate da Roma – facendo soprattutto riferimento alla differenza rispetto alla situazione provinciale – potrebbe trovare una sua ragion d'essere nell'utilizzazione dei sistemi e delle logiche già preesistenti nei territori conquistati. In questo contesto, la *ratio* che giustifica una tale difformità potrebbe essere rinvenibile nella condizione del popolo conquistato che avrebbe potuto godere nella maggior parte dei casi di un'ampia autonomia. Sulla base di un rapporto di alleanza e fiducia, piuttosto che di sudditanza, avrebbe potuto assumere la condizione di *civitas foederata*³ oppure, alternativamente avrebbe potuto beneficiare di una riduzione dell'ammontare delle contribuzioni fiscali – che le popolazioni avrebbero dovuto versare come *poena belli*. Per certi aspetti, la non omogeneità dell'intero sistema romano sarebbe rinvenibile prevalentemente nelle differenti e mutevoli condizioni – dal punto di vista pubblicistico – delle strutture caratterizzanti i territori annessi di volta in volta. Tale eterogeneità del sistema romano potrebbe esser dovuta, per un verso, ad un vero e proprio inserimento di Roma in una struttura preesistente e funzionante e per altro, ad una 'intenzionalità' di sfruttare le ricchezze del posto, seppur con un trattamento sicuramente più cauto e meno oneroso rispetto a coloro che in precedenza amministravano quei territori⁴.

³ Cfr. E.G. HANDY, *Roman Laws and Charters*, Oxford, 1912, 95.

⁴ Cfr. Liv. 45.29.4: *tributum dimidium eius, quod pepedissent regibus, pendere populo romano*, per quanto riguarda la situazione macedone rispetto al tributo versato in precedenza a Perseo; App. B.C. 5 e Tac. ann. 2.56: "...*et quaedam ex regis tributis deminuta quo mitius Romanum imperium speraretur*", relativi invece alle contribuzioni versate a Attilo dalle città d'Asia; Polyb. 1.72.2 per la Sicilia ex Punica.

Riprendendo un'autorevole dottrina, qualsiasi ordinamento giuridico, tanto appartenente alle esperienze giuridiche del passato quanto a quelle del presente, «...incluso los más simples, tienen una estructura u organización, integrada por normativa, hechos y actividad de orden administrativo⁵», struttura e organizzazione direttamente proporzionale però, al contesto sociale in cui nasce e in cui si sviluppa. A Roma, tali strutture e organizzazioni dello stato «se manifiestan en un nivel de desarrollo semejante a la importancia histórica y al grado de expansión de su comunidad política⁶», andando a costituire il cd. *ius publicum* romano, che costituirà un vero e proprio punto di partenza per gli ordinamenti giuridici successivi⁷. Nelle pagine che seguono proveremo ad esaminare alcuni 'momenti' della storia romana in cui è forse possibile individuare almeno una traccia di quello che chiameremo, seppur provvisoriamente, 'decorso del tempo' delle norme – espressione che sarà utilizzata proprio per ridurre il rischio di utilizzare categorie e terminologie proprie dell'esperienza giuridica moderna – che, in ragione della loro natura, potrebbero aver influito sul funzionamento dell'intero sistema fiscale romano.

⁵ Così A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, '*Ius fiscale*': *instrumentos de política financiera y principios informadores del sistema tributario romano*, in *Iura*, 58, 2010, 2.

⁶ Così A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, '*Ius*', cit., 2.

⁷ Già il Serrigny, poco dopo la metà dell'Ottocento, nello studio del diritto amministrativo francese, aveva trovato una fondamentale connessione tra le istituzioni amministrative e il sistema del diritto pubblico e amministrativo francese (cfr. D. SERRIGNY, *Droit Public et administratif romain*, II, Paris, 1864, 1 s.). La rilevanza del diritto pubblico e amministrativo romano per i sistemi moderni è stata trattata anche a più riprese dalla dottrina moderna, cfr. anche A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Perspectivas de estudio en tematica de Derecho Administrativo romano surgidas a tenor del pensamiento y de la obra de Giambattista Impallomeni*, in *Index*, 26, 1998, 463 ss.; A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en la experiencia jurídica romana*, in *Xornadas e Seminarios: Derecho Administrativo Histórico*, 1, 2005, 119 ss.;

Come si vedrà in seguito, il sistema tributario romano si articolava in un'organizzazione particolarmente complessa e, soprattutto, priva di uniformità tra tutti i suoi territori. Roma, infatti, tendeva a vivere, almeno nella fase iniziale del suo espansionismo, di rendite proprie provenienti dalla gestione dei beni di pubblico dominio, dalle province, dai *portoria*, dalla vendita delle prede e dei bottini di guerra e così via⁸. In tal senso, potrebbero essere ravvisabili alcune similitudini fra il sistema fiscale romano ed i principi economici e fiscali propri delle πόλεις greche – in particolare del modello ateniese⁹ – sebbene con alcune e notevoli differenze di fondo. Di fatto, anche la πόλις viveva di rendite proprie, ma allo stesso momento potevano essere previste, in particolari casi e in virtù di particolari esigenze delle 'città-stato', le cd. εισφοράς¹⁰, contribuzioni che a Roma avrebbero trovato un

⁸ Cfr. C. NICOLET, 'Tributum'. *Recherches sur la fiscalité directe sous la republique romaine*, Bonn, 1976, 2 ss.

⁹ La condizione di cittadino ateniese, ad esempio, attribuiva allo stesso il privilegio dell'esenzione fiscale e tale situazione comportò nel corso del tempo una notevole contrarietà per i greci appartenenti alla lega Delio-Attica che vedevano invece l'imposizione a loro carico del pagamento dei tributi come una sorta di affermata egemonia della πόλις di Atene nei loro confronti. V. nelle fonti Tuc. 1.96. In letteratura cfr. U. PEDROLI, *I tributi degli alleati di Atene*, in *Studi di storia antica*, 1, 1891, 102 ss.; E. CAVAIGNAC, *Études sur l'histoire financière d'Athènes au V^e siècle*, Paris 1908, *passim*; M. RAVÀ, *Intorno ai tributi degli alleati di Atene*, in *Studi italiani di filologia classica*, 8, 1930, 185 ss.; M.I. FINLEY, *L'economia degli antichi e dei moderni*, trad. it, Bari, 1977, 237 ss.; L. MIGEOTTE, *The Economy of the Greek Cities. From the Archaic Period to the Early Roman Empire*, Los Angeles, 2009, 123 ss.

¹⁰ Cfr. sul punto G. GROTE, *Storia della Grecia Antica*, II, Napoli, 1856, 257 s.; R. THOMSEN, 'Eisphora': *a Study of Direct Taxation in Ancient Athens*, København, 1964, 11 ss.; G. GERA, *L'imposizione progressiva nell'antica Atene*, Roma, 1975, 41 ss.; P.J. RHODES, *Problems in Athenian 'Eisphora' and Liturgies*, in *AJAH*, 7, 1982, 1 ss.; C. NICOLET, *Strutture dell'Italia romana (sec. III – I a.C.)*, Roma, 1984, 172 s.; E. GRECO, *La città greca antica: istituzioni, società e forme urbane*, Roma, 1999, 52.

proprio equivalente nella figura del *tributum*, ossia forme di imposizione caratterizzate da un'istituzione straordinaria¹¹, dal momento che la loro riscossione – appaltata ai *προεισφέροντες* – non era prevista in modo cadenzato come al giorno d'oggi.

In contrapposizione alle *εισφοράς* erano previsti i *φόροι*¹², tributi che non potevano essere istituiti nelle 'città libere' e, in quanto tali, non potevano costituire delle forme di contribuzione ordinaria, dal momento che erano imposti solo nei confronti di quelle città che erano state oggetto di conquista.

Anche il concetto di *φόρος* potrebbe essere astrattamente e larvamente rinvenibile, a mio modo di vedere, nell'esperienza fiscale romana individuando una plausibile corrispondenza, come si vedrà, nel concetto di *stipendium*. Di fatto tale simmetria tra il sistema fiscale greco e quello romano si esplicherebbe, in primo luogo, nella *ratio* per cui queste contribuzioni erano state previste nelle rispettive esperienze giuridiche di riferimento, dal momento che lo *stipendium* costituirà «la solde pour laquelle cette contribution était exigée¹³», come lo stesso *φόρος*. Nonché, in secondo luogo, la potenziale corrispondenza tra queste due forme di contribuzione obbligatoria sarebbe individuabile nella riferibilità solo ad una parte della popolazione di tali forme di contribuzione in sede di applicazione: entrambi i tributi infatti, erano imposti esclusivamente alle popolazioni conquistate. A tal riguardo, si potrebbe ravvisare anche una vera e propria tendenza del sistema fiscale romano a far ricadere gli oneri fiscali di natura ordinaria «sugli alleati e i sudditi¹⁴» e non sui *cives*, tendenza che assolve a una duplice funzione. In primo luogo, infatti, consente di non

¹¹ V. sul punto C. NICOLET, '*Tributum*', cit., 2 ss.

¹² Cfr. C. NICOLET, '*Tributum*', cit., 2 ss.; C. ORRIEUX – P. SCHMITT PANTEL, *Histoire grecque*, Paris, 1995, 192 ss.; E. GRECO, *La città*, cit., 11 e 52.

¹³ Così C. NICOLET, '*Tributum*', cit., 2, nt. 2.

¹⁴ Così C. NICOLET, *Strutture*, cit., 173.

opprimere i cittadini romani con imposizioni dirette e regolari, percepibili dagli stessi «come un segno di schiavitù¹⁵», presentando quindi le imposizioni indirette come oneri di natura fiscale più accettabili non riguardando la persona del cittadino o i beni di cui questi era proprietario. In secondo luogo, inoltre, facendo convergere tutte le imposizioni di natura ordinaria su alleati e sudditi – in tal senso sarebbe ulteriormente comprensibile la soggezione delle popolazioni conquistate a forme di contribuzione a titolo di *poena belli* – si faceva in modo di rafforzare l'equilibrio dell'intero sistema statale, dal momento che le conquiste garantivano a Roma l'ingresso delle risorse necessarie per il proprio funzionamento e per intraprendere nuove spedizioni militari.

Un ulteriore aspetto che potrebbe essere individuabile tanto nella storia della fiscalità greca quanto in quella romana sarebbe l'appalto delle spese e delle entrate tributarie, rinvenibile sia nelle πόλεις sia nelle monarchie ellenistiche¹⁶ (ove i pubblicani greci prendevano il nome di τελῶναι, a differenza di quelli romani denominati δημοσιῶναι). Tale appalto consentiva ai sistemi statali una minore burocratizzazione, essendo la fase della riscossione delle imposte demandata ai privati e non ad amministrazioni finanziarie istituite *ad hoc*.

Al fine di determinare i margini, seppur molto elastici, dell'oggetto della nostra ricerca, si precisa sin da subito che si focalizzerà maggiormente il cd. *tributum imperatum*¹⁷ – e non, in

¹⁵ Così C. NICOLET, *Strutture*, cit., 172.

¹⁶ Cfr. C. NICOLET, *Strutture*, cit., 179.

¹⁷ Cfr. Liv. 2.23; V. anche H.G. LIDDELL, *A History of Rome, from the Earliest Times to the Establishment of the Empire*, London, 1987, 390 s. Questa espressione ha la funzione di distinguere queste forme di imposizione previste dagli organi dello stato romano dagli *ultra tributa*, che erano forme di contribuzione volontarie, «poiché originate dalla spontanea partecipazione degli imprenditori al meccanismo economico-concorrenziale che li determinava», così G. LURASCHI, Recensione a F.

generale, il cd. *ius fisci*, dal momento che questo allude non solo alle disposizioni relative a determinate imposte, ma anche, e in particolar modo, alle norme riguardanti la relazione intercorrente tra erario e privati¹⁸ – ricomprendendo in questa definizione quelle forme di imposizione previste nell'ambito pubblicistico. In particolare si analizzeranno alcune delle forme di contribuzione presenti nella storia romana, delineate e imposte da un soggetto posto al vertice dell'ordinamento ed esercente al contempo l'amministrazione finanziaria, forme che, in una fase finale di questo *iter*, sarebbero confluite nell'*aerarium Populi Romani* o, in epoca successiva, nel *fiscus Caesaris*.

3. Il 'tributum' e il susseguirsi delle forme di imposizione fiscale in epoca romana

Il concetto di *tributum* e quindi l'origine stessa dei sistemi di imposizione fiscale trovano il loro fondamento in un sistema di interventi volti alla contribuzione obbligatoria dei cittadini allo Stato che, come ben sappiamo e come si vedrà in seguito, in origine assumeva le vesti di un vero e proprio testatico – cd. *tributum in*

MILAZZO, *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica e repubblicana. Munera e ulro tributa.*, Catanzaro, 1993, in *Iura*, 44, 1993, 341.

¹⁸ Cfr. A. AGUDO RUIZ, *La compensación en las obligaciones 'ex contractu' entre particulares y fisco*, in *RGDR*, 20, 2013, 1 ss.; A. RINAUDO, *La compensazione 'adversus fiscum' nelle fonti giuridiche severiane ed epiclassiche*, in *TSDP*, 7, 2014, 1 ss. Relativamente ai *privilegia fisci* v. B. BIONDI, *La compensazione nel diritto romano*, in *AUPA*, 12, 1929, 161 ss.; R. REZZONICO, *Il procedimento di compensazione nel diritto romano classico*, Basel, 1958, 22 ss.; B. BIONDI, voce *Compensazione (Diritto romano)*, in *Noviss. dig. it.*, 3, Torino, 1959, 719 ss.; R. ORESTANO, *Il 'problema delle persone giuridiche' in diritto romano*, I, Torino, 1968, 259, nt. 187; C. APPLETON, *Histoire de la compensation en droit romain*, Paris, 1985, 525 ss.

*capita*¹⁹ – e successivamente, con le riforme di Servio Tullio, sarebbe stato applicato in base al censo. Le riscossioni così ottenute – a cui provvedevano i *tribuni aerarum*²⁰ in età repubblicana – avevano la funzione di permettere a Roma di far fronte alle varie necessità, sia nell'ambito del funzionamento e dell'amministrazione della città, sia per soddisfare le proprie esigenze espansionistiche, acquisendo in tal modo la liquidità necessaria per finanziare le spedizioni militari. A questo proposito si può notare come le entrate monetarie dello stato romano fossero determinate in via principale dalle imposizioni previste in relazione alle *tribus* – da cui, come per il verbo *contribuere*²¹, deriva appunto

¹⁹ Il *tributum in capita*, com'è noto, era una forma di imposizione che gravava ugualmente e con il medesimo ammontare in capo a tutti i cittadini romani, prescindendo dalle proprie ricchezze e dal proprio ceto sociale. Cfr. Dion.Hal., *Ant.* 4.9.1 ss., 4.9.7, 4.11.2, 4.43.2, 4.43.2, 5.20, 5.22.2.

²⁰ In questa prospettiva cfr. C. NICOLET, *Strutture*, cit., 195.

²¹ Anche il verbo “*contribuere*” costituisce un elemento essenziale per la definizione del concetto di *tributum*, dal momento che la sua traduzione corrisponde a ‘contribuire’, alludendo quindi, in virtù della medesima radice semantica, alla contribuzione cui sono chiamati i cittadini tanto nelle esperienze giuridiche passate quanto in quelle moderne e contemporanee. In particolare, in O. PIANIGIANI, voce *Contribuere*, in *Vocabolario etimologico della lingua italiana*, I, Milano, 1907, 340, è rilevata la sua derivazione da “*cum-tribuere*”, ossia insieme dare, «che propriamente varrebbe *dare per tribù*», e anche «Dare insieme con altri e in una determinata proporzione per causa pubblica o per comune vantaggio; Concorrere col danaro o con l'opera, col consiglio o simili, a checchesia». Cfr. O. PIANIGIANI, voce *Tributo*, in *Vocabolario*, cit., II, 1468, ove si individua la derivazione del termine in esame da “*tributum*” e quindi dal verbo “*tribuere*”, che significa «dare o distribuire per tribù; ciò che ciascuna tribù deve conferire in comune». Per uno studio etimologico ulteriore cfr. anche A. WALDE, voce *Tribus*, in *Lateinisches etymologisches Wörterbuch*, Heidelberg, 1910, 791; V. CHAPOT, voce *Tribus*, in *DS*, 5, Paris, 1919, 423 ss.; C. NICOLET, *Strutture*, cit., 179 s.; A. ERNOUT - A. MEILLET, voce *Tribuo*, in *Dictionnaire étymologique de la langue latine*, Paris, 2001, 702.

l'espressione *tributum*²² – oltreché, in via secondaria, dalle ricchezze acquisite in seguito alle conquiste di nuovi territori, consistenti in ingenti bottini di guerra, tanto in valori che in prigionieri resi schiavi e che sarebbero stati successivamente venduti.

Com'è noto, altra entrata di rilevante importanza – prevista principalmente come forma di salvaguardia dei *mores* e in via secondaria applicata nella forma di imposizione fiscale – si ebbe, tra il periodo repubblicano e quello imperiale, con l'introduzione di alcune *leges* aventi la funzione di razionalizzare la gestione delle ricchezze e temperare la vita sregolata dei ceti medio-alti. Tale normativa, che potrebbe considerarsi di natura fiscale, era costituita dalle cd. *leges Sumptuariae*²³, emanate per arginare il turbamento recato all'ordine sociale e morale, come il mancato rispetto dei *mores*, oltre che per porre rimedio alla grave crisi finanziaria in cui versava lo stato. Le *leges Sumptuariae* assumevano le vesti di imposizione fiscale *ad hoc* – sotto forma di sanzione – dal momento che qualora vi fosse stata una forma di 'sperpero' di ricchezze, l'autore di tale condotta avrebbe dovuto versare una somma adeguata proprio nelle casse di Roma. A questa sanzione-imposizione se ne sarebbe potuta aggiungere una ulteriore, in base al caso specifico, che avrebbe potuto comportare la perdita dello *status* di senatore qualora l'autore dello sperpero avesse fatto parte del *senatus*²⁴.

²² Cfr. Dion.Hal. *ant.* 4.43.2: ἔπειτα κατέλυσε τὰς ἀπὸ τῶν τιμημάτων εἰσφορὰς, καὶ εἰς τὸν ἐξ ἀρχῆς τρόπον ἀποκατέστησε. Καὶ ὅποτε δεῖσειεν αὐτῷ χρημάτων, τὸ ἴσον διάφορον ὁ πενέστατος τῷ πλουσιωτάτῳ κατέφερε.

²³ In questo senso v. G. DARI-MATTIACCI – A.E. PLISECKA, *Luxury in Ancient Rome. An Economic Analysis of the Scope, Timing and Enforcement of Sumptuary Laws*, in *LR*, 1, 2012, 189 ss.

²⁴ Sebbene siano state definite da parte della dottrina moderna come leggi senza sanzione, cfr. G. CLEMENTE, *Le leggi sul lusso e la società romana nel III e II secolo a.C.*, in *Società romana e produzione schiavistica*, a cura di A. Giardina e A. Schiavone, 3, Roma-Bari, 1981, 1 ss.; A. BOTTIGLIERI, *La legislazione sul lusso*

La *ratio* di questi interventi legislativi sarebbe stata dunque quella di limitare la dissipazione delle ricchezze della classe nobiliare, in occasione di feste presso *domus* di privati (finalità perseguite attraverso l'emanazione delle *leges Cibariae*²⁵, dal momento che proprio queste occasioni davano luogo a una vera e propria gara tra le famiglie più ricche per l'organizzazione della 'festa' più sfarzosa); per le spese funerarie (cui già facevano riferimento alcune norme presenti nelle XII Tavole, risalenti alla

nella *Roma repubblicana*, Napoli, 2002, 13 ss.; C. VENTURINI, 'Leges sumptuariae', in *Index*, 32, 2004, 355 ss.; M. COUDRY, *Loi et société: la singularité des lois somptuaires de Rome*, in *Cahiers du Centre G. Glotz*, 15, 2004, 135 ss.; A. BOTTIGLIERI, *Le leggi sul lusso tra Repubblica e Principato: mutamento di prospettive*, in *Mélanges de l'école française de Rome. Antiquité*, 128.1, 2016, 1 ss., sono individuabili alcuni casi che all'epoca destarono non poca attenzione, come ad esempio la rimozione del senatore Claudio Rufino, nel 257 a.C. circa, proprio per la sua vita incentrata sul *luxus*. Cfr. in questo caso Val. Max. 2.9.4 nella parte in cui Claudio Rufino viene considerato *malo exemplum luxuriosum*. Altro esempio di rimozione di un senatore dalla propria carica fu la sorte in cui incorse Duronio, per una abrogazione legislativa da questi effettuata e che comportò l'intervento dei censori in carica a seguito di un discorso dello stesso con il quale incitava al lusso e allo sperpero di ricchezze. Anche per questo caso, fondamentale risulta essere la testimonianza a cui si rinvia di Val. Max. 2.9.5, dove i censori Marco Antonio e Lucio Flacco rimossero il senatore Duronio a seguito dell'abrogazione di una delle leggi limitatrici dello sperpero delle ricchezze e la cui relativa nota censoria si incentrava proprio sul discorso tenuto dal senatore: *M. autem Antonius et L. Flaccus censores Duronium senatu moverunt, quod legem de coercendis conviviorum sumptibus latam tribunus plebi abrogaverat. Mirifica notae causa: quam enim impudenter Duronius rostra conscendit illa dicturus: «Freni sunt iniecti vobis, Quirites, nullo modo perpetiendi. Alligati et constricti estis amaro vinculo servitutis: lex enim lata est, quae vos esse frugi iubet. Abrogemus igitur istud horridae vetustatis rubigine obsitum imperium: etenim quid opus libertate, si volentibus luxu perire non licet?»*.

²⁵ Cfr. Gell. 20.23; Gell. 2.24.1: *Parsimonia apud veteres Romanos et victus atque cenarum tenuitas non domestica solum observatione ac disciplina, sed publica quoque animadversione legumque complurium sanctionibus custodita est.*, avente ad oggetto proprio la manifestazione esasperata del lusso nei banchetti e la previsione di provvedimenti pubblici e sanzioni per i trasgressori.

metà del V sec. a.C.²⁶); per le spese di sbiancamento degli abiti dei candidati ai pubblici uffici²⁷ (con l'applicazione della *lex Metilia de fullonibus*); e per le spese riguardanti monili per le donne, abbigliamento colorato e le bighe (mediante le previsioni della *lex Oppia*²⁸).

²⁶ Cfr. Tab. X, 3: *Extenuato igitur sumptu tribus reciniis et tunica purpurae et decem tibicinibus tollit etiam*. Tab. X, 6A: *Haec praeterea sunt in legibus [...]: «Servilis unctura tollitur omnisque circumpotatio»...«ne sumptuosa respersiom, ne longae coronae, ne acerrae»*. La presenza già nelle XII Tavole di norme limitative del lusso in occasione di cerimonie funebri è deducibile anche da Cic. *leg. agr.* 2.59: *iam cetera in XII minuendi sumptus sunt lamentationisque funebris, translata de Solonis fere legibus. Hoc plus, inquit, ne facito: Rogum ascea ne polito. Nostis, quae sequuntur; discebamus enim pueri XII ut carmen necessarium; quas iam nemo discit. Extenuato igitur sumptu tribus riciniis et tunica purpurea et decem tibicinibus tollit etiam lamentationem: Mulieres genas ne radunto neve lessum funeris ergo habento. Hoc veteres interpretes Sex. Aelius, L. Acilius non satis se intellegere dixerunt, sed suspicari vestimenti aliquod genus funebris, L. Aelius lessum quasi lugubrem eiulationem, ut vox ipsa significat; quod eo magis iudico verum esse, quia lex Solonis id ipsum vetat. Haec laudabilia et locupletibus fere cum plebe communia; quod quidem maxime e natura est, tolli fortunae discrimen in morte; Cic. *leg. agr.* 2.60: *Cetera item funebris, quibus luctus augetur, XII sustulerunt. “Homini, inquit, mortuo ne ossa legito, quo post funus faciat”. Excipit bellicam peregrinamque mortem. Haec praeterea sunt in legibus de unctura*** que servilis unctura tollitur omnisque circumpotatio; quae et recte tolluntur neque tollerentur, nisi fuissent. “Ne sumptuosa respersio, ne longae coronae nec acerrae” praetereantur. Illa iam significatio est laudis ornamenta ad mortuos pertinere, quod coronam virtute partam et ei, qui peperisset, et eius parenti sine fraude esse lex inpositam iubet. Credoque, quod erat factitatum, ut uni plura funera fierent lectique plures sternerentur, id quoque ne fieret, lege sanctum est. Qua in lege quom esset: “neve aurum addito”, videte, quam humane excipiat altera lex: “at cui auro dentes vincti escunt, ast im cum illo sepeliet uretve, se fraude esto”. Et simul illud videtote, aliud habitum esse sepelire et urere.**

²⁷ «Similarly the ‘*lex Metilia de fullonibus*’, enacted at the end of the third century BC (regulating materials used for the whitening of clothes for candidates to public offices)», così G. DARI-MATTIACCI – A.E. PLISECKA, *Luxury*, cit., 199.

²⁸ Cfr. Liv. 34.4: *nondum lex Oppia ad coercendam luxuriam muliebrem lata erat; tamen nulla accepit. quam causam fuisse censetis? eadem fuit quae maioribus nostris nihil de hac re lege sanciuudi: nulla erat luxuria quae coerceretur. sicut*

In materia di *leges Sumptuariae*, risulta essere fondamentale quindi la figura dei censori, ossia magistrati eletti, com'è noto, periodicamente – inizialmente *quinto quoque anno*²⁹, ma successivamente aventi una carica pari a 18 mesi circa, come previsto da una *lex Aemilia* del 435 a.C. – che, non solo vigilavano e avevano il diritto di sindacare la condotta morale e civile dei cittadini (che come esito poteva determinare il passaggio a una classe inferiore degli stessi)³⁰, ma erano anche coloro ai quali era

ante morbos necesse est cognitos esse quam remedia eorum, sic cupiditates prius natae sunt quam leges quae iis modum facerent. Cfr. anche G. DARI-MATTIACCI – A.E. PLISECKA, *Luxury*, cit., 199.

²⁹ Cfr. Liv. 4.24: *Alios magistratus annuos esse, quinquennalem censuram; [...] Se legem laturum ne plus quam annua ac semestris censura esset. [...] Censores aegre passi Mamercum quod magistratum populi Romani minuisset tribu moverunt octuplicatoque censu aerarium fecerunt. Quam rem ipsum ingenti animo tulisse ferunt, causam potius ignominiae intuentem quam ignominiam; primores patrum, quamquam deminutum censurae ius noluisent, exemplo acerbitatis censoriae offensos, quippe cum se quisque diutius ac saepius subiectum censoribus fore cerneret quam censuram gesturum: populi certe tanta indignatio coorta dicitur ut vis a censoribus nullius auctoritate praeterquam ipsius Mamerci deterri quiverit.*

³⁰ L'attività dei censori si sostanzia nell'omonimo *iudicium*, ossia il cd. *iudicium censorium*, che risulta essere un giudizio *ad aequum* (cfr. Varr. *ling. lat.* 6.71) e può colpire qualsiasi atto o comportamento che il censore consideri contrario ai *boni mores* e a quanto previsto dall'ordinamento romano. La contestazione dell'atto contrario secondo il censore comportava l'instaurazione di una sorta di giudizio *causa cognita*, con citazione dell'incriminato. Tra le conseguenze derivabili dal *probrum* constatato e contestato, si poteva produrre *ignominia* «espressa in una nota che il censore appone sull'elenco dei cittadini, dei cavalieri o dei senatori, a seconda del caso. La nota, per esser valida, doveva essere approvata da ambedue i censori, e non valeva che per la durata del lustro: equa limitazione all'esercizio di un potere così indefinito e arbitrario. Il *iudicium* poteva influire sulla classificazione politica del cittadino, poiché era in facoltà dei censori di trasferire per punizione, indipendentemente dal suo patrimonio, un cittadino dalla lista dei *tribules* a quella degli *aerarii*, cioè di privarlo del voto: *tribu movere et aerarium facere*», così P. FRACCARO, voce *Censore*, in *Enc. giur.*, 9, Milano, 1931, 456 ss.

demandata la procedura del censimento e la competenza per la gestione del sistema d'appalto dei *vectigalia*³¹.

Osservando il sistema fiscale romano da un'altra prospettiva può rilevarsi come le entrate dello stato – facendo riferimento a una vasta gamma di imposizioni fiscali – possano distinguersi in straordinarie e ordinarie³². La previsione e la relativa introduzione di ognuna di queste forme di contribuzione poteva aver luogo con una cadenza ordinaria oppure in relazione a determinate esigenze dello stato.

In tal senso, all'inizio dell'età repubblicana, oltre al *tributum ex censu* precedentemente citato e la cui istituzione si fa risalire al re Servio Tullio, le altre forme di imposizione fiscale già esistenti e in vigore dall'età precedente risultavano essere il *vectigal*, il *portorium*, il *tributum*, il *munus* e la *vicesima libertatis*, ossia l'imposta sulle manomissioni.

La prima di queste, ossia il cd. *vectigal*³³, rappresentava probabilmente la forma più ingente di entrata monetaria su base

³¹ Cfr. Plut. *Cat.* 19.4; Plut. *Tim.* 19.6; Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17: “*publica*” *vectigalia intellegere debemus, ex quibus vectigal fiscus capit: quale est vectigal portus vel venalium rerum, item salinarum et metallorum et picariorum*); M. GENOVESE, *Condizioni delle ‘civitates’ della Sicilia ed assetti amministrativo-contributivi delle altre province nella prospettazione ciceroniana delle Verrine*, in *Iura*, 44, 1993, 171 ss.

³² Diversamente il Guarino concepisce una organizzazione completamente differente del sistema fiscale romano distinguendo nettamente tra ‘finanze della *res publica* nazionale’ e ‘finanze della *res publica* universale’. Cfr. in tal senso A. GUARINO, *Storia del diritto romano*¹², Napoli, 1998, 206 ss.

³³ In tal senso come rilevato dal Fernández de Buján, il termine *vectigalia*, come anche il suo singolare *vectigal* – che, a seconda della rispettiva declinazione tanto al singolare quanto al plurale, presentano significati differenti – derivano dal verbo *veho/vehere*, ossia trasportare, condurre, portare. Tale derivazione potrebbe alludere, all'idea di portare – sotto forma di tassazione – all'interno dell'*ager publicus* parte del ricavato dalla propria attività lavorativa. La connotazione del *vectigal* a forma di imposizione indiretta è dovuta, citando il Fernández de Buján, al carattere di imposta «que se exige en virtud de la realización eventual o accidental

fiscale. Essa riguardava la 'gestione dei beni pubblici' e consisteva in una forma di imposizione indiretta caratterizzata nel suo ammontare dalla variabilità³⁴, dal momento che i *vectigalia* erano proporzionali a quanto prodotto dall'attività lavorativa dei soggetti passivi³⁵. La gestione dei beni di dominio statale corrispondeva

de un hecho, que en alguna medida se relaciona con la capacidad económica de la persona, como es, en la experiencia jurídica romana: la adquisición de un bien, el canon por el arrendamiento de una cosa pública o los derechos aduaneros con los que se grava, tanto el tránsito a través de un puerto o frontera por parte de una persona, como el transporte de una mercancía por vía marítima o terrestre»: A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, '*Ius*', cit., 7.

³⁴ La caratteristica di questo tipo di imposizione è che poteva essere applicata in una delle sue forme in relazione al territorio ove era istituita. Un esempio in questo caso è rappresentato dal *vectigal ex agris* che in Sicilia, come riportato dal Genovese, «era riscosso nell'isola in una contribuzione in natura di misura pari al decimo del raccolto stagionale, e quindi d'ammontare variabile di anno in anno» come tra l'altro dimostrato in Cic. *Verr.* 2.3.63.147: così M. GENOVESE, *Gli interventi edittali di Verre in materia di decime sicule*, Milano, 1999, 18. Proprio per il suo ammontare pari al decimo del raccolto, questa forma di imposizione prendeva il nome di *decuma*. In materia di *vectigalia*, cfr. J. MARQUARDT, *Römische Staatsverwaltung*, II, Leipzig, 1878, 161 ss.; G. BONELLI, *Le imposte indirette di Roma antica*, in *SDSD*, 21, 1900, 287 ss.; M. PUGLIESE, *Note sul «vectigal» e sull'imposta fondiaria romana*, in *Per il XIV centenario delle Pandette e del Codice di Giustiniano*, Pavia, 1934, 527 ss.; G.I. LUZZATTO, *La riscossione tributaria in Roma e l'ipotesi della proprietà-sovrantà*, in *Atti del Congresso Internazionale di Diritto romano e Storia del Diritto*, IV, Verona, 1948, 65 ss.; J.A. ARIAS BONET, '*Societas publicanorum*', in *AHDE*, 19, 1948, 218 ss.; G.I. LUZZATTO, *Epigrafia giuridica greca e romana*, in *SDHI*, 3, 1951, 258 ss.; G.I. LUZZATTO, *Rassegna epigrafica greco-romana*, in *Iura*, 4, 1957, 342 ss.; TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*³, III.1, Leipzig, 1963, 111 ss.; TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*³, II.1, Leipzig, 1963, 331 ss.; S.A.B. MEIRA, *Direito tributario romano*, in *Romanitas*, 10, 1970, 279 ss.

³⁵ In tal senso le forme più diffuse e rilevanti erano rappresentate in primo luogo dai proventi dei *pascua*, espressione presente anche nei registri censori (cfr. Plin. *nat. hist.* 18.3.11: «*Ancus Marcius rex salis modios VI in congiario dedit populis et salinas primus instituit. Varro etiam pulmentarii vice usos veteres auctor est, salem cum pane esitasse eos proverbio apparet. maxime tamen in sacris intellegitur auctoritas, quando nulla conficiuntur sine mola salsa.*»; Cic. *leg. agr.* 2.1.3), nonché in secondo luogo, dal controllo relativo alle saline e quindi dal commercio

quindi alla concessione a privati dello sfruttamento economico di determinati beni immobili facenti capo alla *res publica* sulla base dell'affidamento fornito dai censori oppure poteva consistere nella vendita di tali beni da parte dei questori sempre ai cittadini i quali però sarebbero stati comunque tenuti al versamento di un canone periodico. Riguardo al *vectigal*, in sé per sé, la somma che veniva riscossa poteva essere direttamente versata nelle casse dell'erario o, alternativamente e in rari casi, come si vedrà successivamente, l'intera fase della riscossione poteva essere appaltata e quindi ceduta ai *publicani* dietro versamento di un corrispettivo.

Altra forma di entrata per l'*aerarium* nel periodo repubblicano, era costituita dal *portorium*, forma di imposizione tipica dei commerci marittimi, che assumeva quindi la forma di dazio doganale³⁶ e della cui applicazione – soprattutto in riferimento alle merci a cui si applicava, e alla misura in cui essa poteva gravare – non si è compiutamente a conoscenza. Tale forma di tassazione fu successivamente abolita – probabilmente in virtù dell'ingente bottino ottenuto a seguito della vittoria di Pompeo su

del sale (cfr. Plin. *nat. hist.* 31.7.89; Liv. 1.33.9; Dion.Hal. *ant.* 3.41.3). Per quanto riguarda le altre attività e i beni che potevano essere soggetti a *vectigalia* queste erano la cessione della gestione di terreni o botteghe (cfr. Liv. 26.16.7, 27.11.8, 42.1.6, 42.19.1; Cic. *leg. agr.* 2.28.76), di boschi (nel cui caso la contribuzione prendeva il nome di *scriptura*; cfr. Plin. *nat. hist.* 18.3.11; Cic. *leg. agr.* 2.1.3); di *silvae ceduae* o boschi volti alla produzione di pece; di zone vicine a fiumi e laghi per la pesca (cfr. Serv. *ad Georg.* 2.161; Val. Max. 9.1.1), i *metalla publica*, ossia le miniere di metalli – fermo restando la presunta limitazione per quelle site in Italia (cfr. Plin. *nat. hist.* 3.20.138; 33.4.78; 37.13.202); le cave di pietra (*lapidiceniae*), di creta (*cretifodinae*), cfr. Ulp. 17 *ad sab.* D. 7.1.9.2: *Sed si lapidicinas habeat et lapidem caedere velit vel cretifodinas habeat vel harenas, omnibus his usurum sabinus ait quasi bonum patrem familias: quam sententiam puto veram*; le tassazioni per l'utilizzo di acquedotti (*cloacaria*) o per l'utilizzo più in generale dell'acqua (cfr. Ulp. 21 *ad sab.* D. 30.39.5, nella parte in cui: *heres cogitur legati praedii solvere vectigal praeteritum vel tributum solarium vel cloacarium vel pro aquae forma*).

³⁶ Cfr. nelle fonti Liv. 2.9.6; 32.7.3; Dion.Hal. *ant.* 2.55.5.

Mitridate e sui pirati – per poi essere ripristinata timidamente con Cesare³⁷ e nella sua totalità nel 42 a.C. con nuove fattispecie³⁸.

Per quanto attiene alla forma probabilmente più conosciuta di tributo, ossia il cd. *tributum ex censu*, di notevole importanza potrebbe essere comprendere la stretta relazione intercorrente tra il *tributum* e il censo dei soggetti passivi chiamati ad adempiere, da cui appunto il nome di tale forma di imposta. Di fatto, come rilevato dal Nicolet³⁹, l'ammontare dell'imposizione fiscale sarebbe stato riscosso *pro portione census*⁴⁰ e quindi sulla base di un rapporto direttamente proporzionale tra gli indici di ricchezza, contribuzione e servizio. In tal senso, però, non doveva trattarsi di una forma di contribuzione proporzionale all'attività o alle ricchezze di proprietà dei vari soggetti passivi – indicati nell'esperienza romana dalla locuzione *cives qui arma ferre possunt*⁴¹ – ma, al contrario, la riscossione *pro portione census* consisteva nella ripartizione predeterminata della somma prevista tra le varie

³⁷ Cfr. Svet. *Iul.* 43.1: «*peregrinarum mercium portoria instituit*».

³⁸ V. Dio Cass. 48.31.1; 48.34.2.

³⁹ Cfr. 'Tributum', cit., 23 ss.; Vedi pure P.G.H. WILLEMS, *Le Senat de la République romaine, Les attributions du Senat*, II, Paris, 1883, 355 ss.

⁴⁰ Tra le fonti cfr. Varr. *ling. lat.* 5.181: *Tributum dictum a tribubus, quod ea pecunia, quae populo imperata erat, tributim a singulis pro portione census exigebatur. Ab hoc ea quae assignata erat attributum dictum; ab eo quoque quibus attributa erat pecunia, ut militi reddant, tribuni aerarii dicti; id quod attributum erat, aes militare; hoc est quod ait Plautus: Cedit miles, aes petit.*

⁴¹ I destinatari delle imposizioni fiscali – ossia di quel *cives qui arma ferre possunt* – potevano essere soltanto i cittadini che sarebbero stati idonei a padroneggiare le armi e partecipare alle spedizioni belliche. Altra particolarità è la relazione rilevata dal Gabba tra l'espressione "*cives qui arma ferre possunt*" e la locuzione della civiltà greca "οἱ τὰ ὄπλα παρεχόμενοι", sempre in materia di idoneità a poter assurgere a soggetti passivi delle imposizioni fiscali. Cfr. E. GABBA, *Republican Rome, the Army and the Allies*, Oxford, 1976, 8.

familiae, o tra le singole *centuriae*⁴² e analoghe alle cd. *συμμορίας*⁴³ della città-stato di Atene.

Altre forme di *tributum* erano il *tributum capitis*, costituito da una somma che ogni *dediticius* doveva pagare entro una certa età e che si sostanzava in una forma di imposizione fiscale cui erano tenuti tutti gli abitanti della provincia ove questa era prevista, a prescindere dalla qualità di *cives* o meno.

I *munera* invece si caratterizzano come forme di oneri posti a carico del cittadino sin dall'età monarchica, rappresentando «un obbligo per colui al quale vengono imposti, dal momento della *creatio*; pertanto, la mora nell'adempimento torna a rischio dell'inadempiente⁴⁴»⁴⁵. Si qualificavano come «prestazioni coatte e gratuite imposte dai re alla popolazione⁴⁶» che, come ben sappiamo, prevedevano, quale onere del 'cives-contribuente', il

⁴² In questa prospettiva cfr. P. CERAMI, Recensione a C. NICOLET, 'Tributum'. *Recherches sur la fiscalité directe sous la république romaine*, Bonn, 1976, in *Iura*, 27, 1976, 158, ove si rileva come il Nicolet ritenga il *tributum* «non già un'imposta di quotità, bensì un'imposta di ripartizione» e, in questo disegno, le *centuriae* avrebbero ricoperto il ruolo di 'unità fiscali' tra cui sarebbe stata divisa la somma successivamente da versare.

⁴³ Cfr. V. GABRIELSEN, *Financing the Athenian Fleet: Public Taxation and Social Relations*, Baltimore, 1994, 106 ss. Per quanto riguarda l'analogia rilevata in dottrina tra lo *stipendium* e le *συμμορίαί* ateniesi, oltre al contributo del Nicolet, 'Tributum', cit., 19 ss. cfr. P. MARCHETTI, *À propos du 'tributum' romain: impôt de quotité ou de répartition*, in *Armées et fiscalité dans le monde antique: actes du colloque, Paris, 14-16 octobre 1976*, 1977, 107 ss.; E. GABBA, *Sull'imposizione e riscossione del 'tributum'*, in *Del buon uso della ricchezza: saggi di storia economica e sociale del mondo antico*, a cura di E. Gabba, Milano, 1988, 134 ss.

⁴⁴ Cfr. Ulp. 3 *de off. cons.* D. 49.10.1: *Si qui ad munera publica nominati appellaverint nec causas probaverint, scient ad periculum suum pertinere, si quid damni per moram appellationis rei publicae acciderit. quod si apparverit eos necessario provocasse, cui adscribendum sit id damnum, praeses vel princeps aestimabit.*

⁴⁵ Così F. GRELLE, 'Munus publicum': terminologie e sistematiche, in *Labeo*, 7, 1961, 326.

⁴⁶ Così F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 9.

versamento nella cassa dello stato di una parte di quanto ottenuto a seguito dell'esercizio della propria attività lavorativa⁴⁷.

Con il passare del tempo, le notevoli spese da fronteggiare resero necessario un aumento delle entrate per lo stato romano, realizzato mediante l'istituzione di ulteriori ipotesi di *munera*⁴⁸. In epoca imperiale, la forma più importante e diffusa di *munera* fu quella dei *munera civilia*, ricompresi nei *munera publica*, che variavano in base alle aree dell'Impero e che alludevano all'obbligo per i *municipes* di partecipare ai *munera* dei *cives romani* sebbene, come rilevato dal Grelle, non si è certi che i versamenti dei *municipes* verso i vari municipi di riferimento, fossero definibili *munera publica*⁴⁹. Tali oneri, unitamente agli *ultra tributa*⁵⁰, hanno dato luogo ad un'annosa diatriba dottrinale – forse non del tutto risolta – avente ad oggetto la finalità cui essi erano destinati, ossia la realizzazione di opere di pubblica utilità. Di fatto, i *munera* erano oneri posti a carico di singoli o di collettività, a favore dello stato o di *civitates*, per finalità di pubblico interesse sin dall'età monarchica, rappresentando al

⁴⁷ Per una trattazione completa dei significati propri di *munus* e dell'evoluzione della presente imposizione fiscale si rinvia a C. LÉCRIVAIN, voce *Munus*, in *DS*, 3, Paris, 1904, 2038 ss.; A. BERGER, voce *Munera*, in *Encyclopedic dictionary of Roman law*, Philadelphia, 1953, 589; F. GRELLE, 'Munus', cit., 308.

⁴⁸ Solitamente in merito ai *munera* si fa riferimento a una vera e propria *triplex divisio*, distinguendo i 'munera personalia' dai 'munera patrimonii' e dai 'munera mixta'. Nella prima categoria si allude ad ogni attività del cittadino rivolta alla difesa della città (il ruolo di ambasciatore o *legatio*, servizio postale o *cursus publicus*, e infine le varie *curae* ovvero altri incarichi straordinari). Mentre i 'munera personalia' sono prestazioni di iniziativa dei cittadini senza alcun dispendio per questi ultimi, essendone le spese relative sopportate dalla cassa comunale, 'munus patrimonii' è invece quello che può gravare soltanto su coloro che possiedono un patrimonio, come onere reale sul medesimo, cfr. G.I. LUZZATTO, voce *Munera*, in *Noviss. dig. it.*, 10, Torino, 1964, 987.

⁴⁹ Cfr. F. GRELLE, 'Munus', cit., 316.

⁵⁰ Cfr. *Plut. Cat.*, 19.4; In letteratura v. E. BADIAN, *Publicans and Sinners: Private Enterprise in the Service of the Roman Republic*, New York, 1972, 35 ss.

contempo «il mezzo più usuale e frequente per la realizzazione ed il finanziamento delle opere pubbliche⁵¹».

Oltre ai *vectigalia*, ai *portoria*, al *tributum ex censu* e ai *munera*, altre forme di entrata per l'erario in età repubblicana furono l'imposta sulle manomissioni – cd. *vicesima libertatis* o *vicesima manumissionum*⁵², che assumeva la forma di *vectigal*, alla quale poi si aggiunse in epoca imperiale quella sulle successioni, cd. *vicesima hereditatum*⁵³ – e i proventi derivanti dalle guerre in cui Roma risultava vincitrice sotto forma di bottino. Proprio con l'espansionismo romano, non tanto sul suolo italico quanto nei territori limitrofi alla penisola, vi fu la previsione di una nuova forma di entrata corrispondenti a nuove voci di costo per lo stato. Tra le spese facenti capo alla *res publica* si annoverava il pagamento dello *stipendium* alle legioni, come anche la costruzione di fortificazioni (come il *vallum* e il *limes*), l'approvvigionamento della popolazione di Roma e finanche i *salaria*

⁵¹ Così G. LURASCHI, Recensione a F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 335.

⁵² Introdotta probabilmente da una *lex Manlia* del 357 a.C. pari al 5% del valore dello schiavo da pagarsi al momento della manomissione e inizialmente destinata all'*aerarium populi Romani* e successivamente confluita nel *fiscus* in età imperiale. Cfr. R.L.V. CAGNAT, *Les impôts indirectes chez les romains*, Paris, 1882, 153 ss.; L. CLERICI, *Economia e finanza dei romani*, I, Bologna, 1943, 505 ss.; A. BERGER, voce *Manumissionum*, in *Encyclopedic dictionary*, cit., 764.

⁵³ Forma di *vectigal* anch'essa, progettata da Cesare (cfr. App. B.C. 5.67; Dio Cass. 55.25; Pompon. *l. sing. enchir.* D. 1.2.2 ma applicata solo successivamente da Augusto, consistente nel versamento del 5% sulle successioni nel caso in cui il patrimonio consistente nell'asse ereditario superasse una determinata entità, ritenuta pari a 100.000 sesterzi o 200.000. Senza pretesa di esaustività, si rinvia a H. GUILLAUD, *Étude sur la "vicesima hereditatum"*, Paris, 1895, 116 ss.; G. BONELLI, *Le imposte*, cit., 52 ss.; F. STELLA MARANCA, *Intorno alla "Lex (Julia de) vicesima hereditatum"*, Roma, 1924, 263 ss.; L. CLERICI, *Economia*, cit., I, 505 ss.; S. DE LAET, *Note sur l'organisation et la nature juridique de la vicesima hereditatum*, in *AC*, 16, 1947, 29 ss.; I.F. GILLIAM, *The "minimum subject" to the "vicesima hereditatum"*, in *American Journal of Philology*, 73, 1952, 397 ss.; A. BERGER, voce *Vicesima hereditatum*, in *Encyclopedic dictionary*, cit., 764.

dei magistrati provinciali e, in epoca successiva, dei funzionari imperiali.

Per quanto riguarda invece le entrate dello stato, oltre alle contribuzioni già vigenti o istituite in età repubblicana, notevole importanza ricopre l'introduzione di una nuova forma d'imposizione che si andava a collocare a fianco al più volte citato *tributum*, ossia lo *stipendium*⁵⁴ gravante sui fruitori di *praedia provincialia*.

Dall'età del principato, invece, l'intero sistema fiscale romano subisce una modifica rilevante, dal momento che la 'fonte di entrata' di maggior spessore per l'impero era rappresentata dalle imposte provenienti dalle *provinciae* – fatte salve alcune delle *civitates* come quelle cartaginesi ed ellenistiche che, essendo *foederatae* e quindi alleate, erano chiamate soltanto a delle straordinarie contribuzioni in caso di guerra – integrate poi dalle rendite

⁵⁴ In tal senso, per comprendere l'applicazione del *tributum* o dello *stipendium*, di fondamentale importanza è sia l'individuazione della posizione giuridica e del soggetto chiamato a adempiere alle prestazioni di natura fiscale a lui imposte, sia l'individuazione dei suoli provinciali che, essendo di proprietà esclusiva del *populus romanus* e di Cesare, non potevano essere soggette al *tributum* in quanto imposta per la proprietà fondiaria. Cfr. sul punto Gai. 2.7: *Sed in provinciali solo placet plerisque solum religiosum non fieri, quia in eo solo dominium populi Romani est vel Caesaris, nos autem possessionem tantum et usumfructum habere videmur; utique tamen, etiamsi non sit religiosum, pro religioso habetur: item quod in provinciis non ex auctoritate populi Romani consecratum est, proprie sacrum non est, tamen pro sacro habetur*; Gai. 2.21: *In eadem causa sunt provincialia praedia, quorum alia stipendiaria, alia tributaria vocamus: stipendiaria sunt ea, quae in his provinciis sunt, quae propriae populi Romani esse intelleguntur; tributaria sunt ea, quae in his provinciis sunt, quae propriae Caesaris esse creduntur*; nonché Gai. 2.44: *Quod ideo receptum videtur, ne rerum dominia diutius in incerto essent, cum sufficeret domino ad inquirendam rem suam anni aut biennii spatium, quod tempus ad usucapionem possessori tributum est.*

derivanti dalla gestione dei beni imperiali, dalle tassazioni ordinarie in vigore e da entrate di natura straordinaria⁵⁵.

Questo quadro storico sulle forme di imposizione fiscale vigenti, ci consente di notare come, sia la previsione di tributi che l'interruzione della loro riscossione, soprattutto in età risalente a quella repubblicana, fosse caratterizzata da ragioni politiche, come nel caso della sospensione dei *portoria* in occasione della vittoria di Pompeo sui pirati e Mitridate⁵⁶, disposta «sia in considerazione del ricco bottino sia a scopi propagandistici⁵⁷», oppure da mere ragioni di necessità, come nel caso dell'evoluzione del *tributum*. Le fonti⁵⁸,

⁵⁵ Tali ulteriori forme di ingresso per le casse romane erano rappresentate dai bottini provenienti da eventuali guerre intraprese e vinte, dai *bona vacantia*, dai *bona damnatorum* e dall'*aurum coronarium*, ossia quei “doni in oro per celebrare vittorie di generali romani o del governatore”, così T. SPAGNUOLO VIGORITA – F. MERCOGLIANO, voce *Tributi (Storia), a) Diritto romano*, in *Enc. dir.*, 45, 1992, 98.

⁵⁶ Cfr. Cic. *ad Q. fr.* 1.1.11.33.

⁵⁷ Così T. SPAGNUOLO VIGORITA – F. MERCOGLIANO, voce *Tributi*, cit., 90.

⁵⁸ Cfr. Cic. *off.* 2.22.76: *Omni Macedonum gaza, quae fuit maxima, potitus [est] Paulus; tantum in aerarium pecuniae invexit, ut unius imperatoris praeda finem attulerit tributorum. At hic nihil domum suam intulit praeter memoriam nominis sempiternam. Imitatus patrem Africanus nihilo locupletior Carthagine eversa; Plin. nat. hist. 33.3.56: Auri in aerario populi R. fuere Sex Iulio L. Aurelio cos., septem annis ante bellum Punicum tertium, pondo XVV CCCCX, argenti XXII LXX, et in numerato |LXI| XXXV CCCC, Sexto Iulio L. Marcio cos., hoc est belli socialis initio, auri. C. Caesar primo introitu urbis civili bello suo ex aerario protulit laterum aureorum XV, argenteorum XXX, et in numerato |CCC|. Nec fuit allis temporibus res p. locupletior. Intulit et Aemilius Paulus Perseo rege victo e Macedonica praeda |MMM|, a quo tempore populus Romanus tributum pendere desiit; Plut. *Aem.* 38.1: ταῖς δὲ Μακεδονικαῖς πράξεσι τοῦ Αἰμιλίου δημοτικωτάτην προσγράφοι χάριν ὑπὲρ τῶν πολλῶν, ὡς τοσοῦτων εἰς τὸ δημόσιον τότε χρημάτων ὑπ' αὐτοῦ τεθέντων, ὥστε μηκέτι δεῖσθαι τὸν δῆμον εἰσενεγκεῖν ἄχρι τῶν Ἰρτίου καὶ Πάνσα χρόνων, οἱ περὶ τὸν πρῶτον Ἄντωνίου καὶ Καίσαρος πόλεμον ὑπάτευσαν. κάκεῖνο δ' ἴδιον καὶ περιττὸν τοῦ Αἰμιλίου, τὸ σπουδαζόμενον ὑπὸ τοῦ δήμου καὶ τιμώμενον διαφερόντως ἐπὶ τῆς ἀριστοκρατικῆς μεῖναι προαιρέσεως, καὶ μηδὲν εἰπεῖν μηδὲ πρᾶξι χάριτι τῶν πολλῶν, ἀλλὰ τοῖς πρώτοις καὶ κρατίστοις ἀεὶ συνεξετάζεσθαι περὶ τὴν πολιτείαν. ὁ καὶ χρόνους ὕστερον Ἄππιος ὠνειδίσειεν Ἀφρικανῶ Σκιπίων; Val. Max. 4.3.8: *At Perse rege devicto Paulus, cum Macedonicis opibus veterem**

infatti, riportano una sospensione della riscossione di tale imposta intorno al 167 a.C., anno della conquista delle province orientali, ossia in occasione del *bellum Macedonicum*. Il Senato provvide, di fatto, all'emanazione di un apposito *decretum* con cui interrompeva la riscossione del *tributum*, anche se non si trattava di una sua abolizione definitiva nel quadro del sistema fiscale romano, quanto piuttosto di una sorta di paralisi dello stesso. Di fatto, sempre in occasione di particolari esigenze e necessità dello Stato, «le autorità potevano in ogni momento, in caso di necessità, decidere di farvi nuovamente ricorso⁵⁹», stabilendo una nuova imposizione del *tributum*, come ad esempio avvenne intorno al 43 a.C. nel periodo delle Guerre Civili⁶⁰, nonché durante il periodo cesariano quando vi furono notevoli prelievi fiscali in Roma e sull'intero suolo italico. Ciò potrebbe confermare la natura non ordinaria del *tributum*, andandosi piuttosto a caratterizzare, più che altro, come una imposizione-riscossione definibile 'a chiamata'. Tornando alla sospensione del tributo, la *ratio* di tale scelta potrebbe essere attribuita all'ingente bottino derivante proprio dall'espansionismo romano, che andò a riempire le casse romane tanto da permettere una interruzione anche nella riscossione delle imposte fondiari per le proprietà situate su suolo italico⁶¹.

atque hereditariam urbis nostrae paupertatem eo usque satiasset, ut illo tempore primum populus Romanus tributi praestandi onere se liberaret.

⁵⁹ Così F. LAMBERTI, *Percorsi della cittadinanza romana dalle origini alla tarda repubblica*, in *Derecho, persona y ciudadanía: una experiencia jurídica comparada*, Madrid, 2010, 25.

⁶⁰ In questo periodo, come anche nel 40 a.C., l'instaurazione di nuove imposizioni fiscali straordinarie di particolare gravosità potrebbero rappresentare le cause delle reazioni violente e disperate della popolazione romana; come ritenuto dal Cerami, «di qui la diffusa aspettativa di un regime che eliminasse le imposte dirette sul capitale avvertite come segno di schiavitù», così P. CERAMI, *Recensione a C. NICOLET, 'Tributum'*, cit., 160.

⁶¹ Solo nel 292 d.C. circa con la riforma Diocleziana «diretta all'unificazione fiscale e amministrativa», fu ripristinata la riscossione del *tributum* per i *cives* romani circa

Questo ulteriore aspetto fa comprendere come, in primo luogo «ne peut-on considerer le *tributum* comme un impôt regulier⁶²», data la sua natura non ordinaria⁶³, ma esclusivamente «comme l'εἰσφοράς» come «un impôt extraordinaire, qui n'est pas prévu au budget ordinaire», poiché istituito solo in caso di necessità e per esigenze relative all'esercito⁶⁴. In secondo luogo, qualora la cassa pubblica fosse stata particolarmente in buone condizioni, la somma riscossa avrebbe potuto essere restituita⁶⁵ con una delibera

i suoli italici; cittadini che, fino a quel momento, per «i loro possessi in Italia goderon per un lungo periodo di uno stato di immunità finanziaria», così G.I. LUZZATTO, voce *Tributo*, in *Noviss. dig. it.*, 19, Torino, 1973, 851 ss.

⁶² Così J. MARQUARDT, *De l'organisation financière chez les Romains*, X, Paris, 1888, 209.

⁶³ Cfr. nelle fonti Cic. *off.* 2.27.74: *Danda etiam opera est, ne, quod apud maiores nostros saepe fiebat propter aerarii tenuitatem assiduitatemque bellorum, tributum sit conferendum, idque ne eveniat multo ante erit providendum. Sin quae necessitas huius muneris alicui rei publicae obvenit (malo enim quam nostrae ominari neque tamen de nostra, sed de omni re publica disputo), danda erit opera, ut omnes intellegant, si salvi esse velint, necessitati esse parendum. Atque etiam omnes, qui rem publicam gubernabunt, consulere debebunt ut earum rerum copia sit, quae sunt necessariae. Quarum qualis comparatio fieri soleat et debeat, non est necesse disputare; est enim in promptu; tantum locus attingendus fuit.* Per la natura non ordinaria del *tributum*, cfr. in letteratura J. MARQUARDT, *De l'organisation*, cit., 208 ss.; G.I. LUZZATTO, *La riscossione*, cit., 71 ss.; N. D'AMATI, *Natura e fondamento del 'tributum' romano*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Bari*, 16, 1962, 143 ss.;

⁶⁴ Cfr. Dion. Hal. *ant.* 5.20.1: Τμησεις δ' ἐγένοντο τῶν βίων καὶ τάξεις τῶν εἰς τοὺς πολέμους εἰσφορῶν.

⁶⁵ Cfr. Liv. 5.20.5: *Licinius contra suspectam et invisam semper eam pecuniam fore aiebat, causasque criminum ad plebem, seditionum inde ac legum novarum praebituram; satius igitur esse reconciliari eo dono plebis animos, exhaustis atque exinanitis tributo tot annorum succurri, et sentire praedae fructum ex eo bello in quo prope consenuerint. Gratius id fore laetiusque quod quisque sua manu ex hoste captum domum rettulerit quam si multiplex alterius arbitrio accipiat. Ipsum dictatorem fugere invidiam ex eo criminaque; eo delegasse ad senatum; senatum quoque debere reiectam rem ad se permittere plebi ac pati habere quod cuique fors belli dederit. Haec tutior visa sententia est quae popularem senatum faceret.*

del *senatus* mediante un apposito *decretum*. Ipotesi quest'ultima che ha dato luogo ad un'ulteriore diatriba dottrinale, avente ad oggetto una duplice interpretazione del predetto tributo, il cui punto di criticità nelle varie opinioni della dottrina era la configurabilità dello stesso come un tributo rimborsabile o come qualcosa somigliante «più ad un prestito forzoso⁶⁶». In questo caso, nelle fonti è presente un'unica testimonianza, contenuta in un frammento di Livio, che deporrebbe a favore della 'rimborsabilità del *tributum*'⁶⁷, manifestando al contempo la natura meramente politica di tale concessione. Per questo motivo potrebbe quindi ritenersi inesistente, come sostenuto da parte della dottrina⁶⁸, la possibilità che questo rimborso possa assurgere a obbligo dello stato o diritto dei *cives*. Non ci soffermeremo sulla diatriba dottrinale, ma si potrebbe ritenere di conseguenza che un diritto al rimborso, eventualmente vantato dal cittadino romano, avrebbe piuttosto configurato una delle peculiarità del prestito pubblico.

Da una prospettiva differente, guardando il sistema di imposizione fiscale nelle *provinciae*, si potrebbe individuare un vero

Edictum itaque est ad praedam Veientem quibus videretur in castra ad dictatorem proficiscerentur; Liv. 7.27.4 e 34.7.4; Plin. *nat. hist.* 34.6.23.

⁶⁶ A favore del primo orientamento, cfr. J. MARQUARDT, *De l'organisation*, cit., 210; P. GUIRAUD, *L'impôt sur le capital sous la République romaine*, in *RHD*, 28, 1904, 440 ss.; a favore, invece, della seconda tesi cfr. TH. MOMMSEN, *Droit Public*, VI, Paris, 1891, 256 ss.; P. BONFANTE, *Storia del diritto romano*⁴, I, Roma, 1934, 213; TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*³, II.2, Stuttgart, 1963, 228; In ultimo, una posizione non definita è assunta da F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione Romana*, III, Napoli, 1973, 382 ss.

⁶⁷ Cfr. Liv. 39.7.5 – *militibus quadragenos binos denarios divisit, duplex centurioni, triplex in equites, et stipendium duplex [in pedites] dedit; multi omnium ordinum donati militaribus donis currum secuti sunt* – in cui si tratta il rimborso del *tributum* in qualità, però, di una vera e propria eccezione rispetto alla regola generale, dal momento che avviene in virtù dell'iniziativa «*amicii Manlii valuerunt ad populi quoque gratiam conciliandam*».

⁶⁸ Cfr. tra questi J. MARQUARDT, *De l'organisation*, cit., 210 e P. GUIRAUD, *L'impôt*, cit., 440 ss.

e proprio privilegio per i *cives*, dal momento che l'immunità circa il pagamento del *tributum* non fu estesa anche alle province romane. Queste ultime, furono sempre soggette al versamento delle relative imposte che, pur se denominate diversamente, comunque si aggiungevano a quelle già efficaci prima della conquista romana⁶⁹. Per quanto riguarda le imposizioni ordinariamente previste nelle province, queste potevano consistere in imposte percentuali⁷⁰ (un esempio in tal senso è rappresentato dalla *decuma*⁷¹ o dal *vectigal*), in

⁶⁹ Cfr. G. HUGO, *Historia del derecho romano*, trad. esp., Madrid, 1850, 424 s.; G. VITUCCI, *Gli ordinamenti costitutivi di Pompeo in terra d'Asia*, in *Rendiconti dell'Accademia dei Lincei*, 8, 1947, 444; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., III, 386 s. e 392 s.

⁷⁰ Questo contributo poteva variare in base alla singola provincia: infatti sarebbe rinvenibile, per un verso, in Spagna, Africa, Macedonia, Illirico e Acaia una forma di contribuzione fissa; per altro, invece, in Sicilia, Sardegna, Asia, Siria e Giudea si potrebbe riscontrare la presenza dell'imposizione del *vectigal* e della *decuma* (prevista per le *fruges minutae*, ossia relativa ai prodotti del suolo quali vino, orzo e così via). Per la Sardegna, a titolo esemplificativo, si ritiene che l'intera isola fosse stata assoggettata alla condizione di *ager publicus*, prevedendo al contempo che la popolazione ivi presente fosse chiamata al pagamento dello *stipendium*, oltre che della *decima* che sarebbe stata raddoppiata in caso di particolari casi di necessità di Roma. Sul punto v. nelle fonti Cic. *Scaur.* 19.44; Cic. *Balb.* 18.41; Cic. *Verr.* 2.3.6.12. In letteratura cfr. J. MARQUARDT, *Römische Staatsverwaltung*, cit., 2, 161 ss.; F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione Romana*, II, Napoli, 1960, 341 s.; A.H.M. JONES, *Rome and the provincial cities*, in *TR*, 39, 1971, 528, nt. 60; G.I. LUZZATTO, *Roma e le province. Organizzazione, economia, società*, in *Storia di Roma*, Bologna, 1985, 55; P. MELONI, *La provincia romana di Sardegna*, in *ANRW*, 11, 1988, 465.

⁷¹ La previsione della *decima* (o di altre forme di imposizione) si poteva avere in determinati casi, dal momento che ogni sistema prevedeva una regolamentazione a sé stante e differente rispetto ad altri, anche in relazione a eventuali condizioni di privilegio che potevano essere vantate dalle singole città. Un esempio in tal senso è rappresentato dalle «cinque città libere ed immuni (in base ad unilaterale concessione di Roma)» presenti in Sicilia, come definito da M. GENOVESE in *Condizioni*, cit., 185 s. Nelle fonti v. Cic. *Verr.* 2.2.166: *Quid? qui agros immunis liberosque arant, cur oderunt? cur Halaesini, cur Centuripini, cur Segestani, cur Halicyenses? Quod genus hominum, quem numerum, quem ordinem proferre*

imposizioni fisse (come lo *stipendium*) oppure anche in contribuzioni autoritativamente rivolte al singolo abitante-obbligato. In alcuni casi, inoltre, poteva essere altresì prevista per la singola provincia l'applicazione di una forma di contribuzione percentuale in aggiunta allo *stipendium*⁷². La distinzione tra *tributum* e *stipendium* è da riferirsi a una differenza sostanziale circa la natura dei territori provinciali di riferimento che si distinguono, rispettivamente, in fondi tributari e stipendiari⁷³ dal momento che «essi prendono nome dell'imposta da cui sono gravati, diversa per

possum qui te non oderit, sive civium Romanorum sive Siculorum?; Cic. *Verr.* 2.5.53: *Quae tandem civitas fuit quae deberet? Qui publicos agros arant, certum est quid e lege censoria debeant: cur his quicquam praeterea ex alio genere imperavisti? Quid? decumani num quid praeter singulas decumas ex lege Hieronica debent? cur his quoque statuisti quantum ex hoc genere frumenti empti darent? Quid immunes? hi certe nihil debent*; Cic. *Verr.* 2.3.91, 2.3.13. In letteratura, invece, v. anche J. MARQUARDT, *Römische Staatsverwaltung*, Leipzig, 1873, 1, 71 ss.; S. CALDERONE, *Problemi dell'organizzazione della Provincia di Sicilia*, in *Helikon*, 4, 1964, 32; J. CARCOPINO, *La loi de Hiéron et les romains*, Roma, 1965, 212 s.; F. SARTORI, *Le condizioni giuridiche del suolo in Sicilia*, in *Atti del convegno internazionale sul tema: I diritti locali nelle province romane con particolare riguardo alle condizioni giuridiche del suolo*, Roma, 1974, 239 ss.; A. PINZONE, *Sulle 'Civitates Foederatae' di Sicilia: problemi di storia e cronologia*, in *Archivio storico messinese*, 29, 3, 1978, 356 ss.; M. GENOVESE, *Condizioni*, cit., 171 ss.; M. GENOVESE, *Gli interventi*, cit., 18 ss.

⁷² In materia di *stipendium* – argomento complesso e meritevole di un'attenzione che esulerebbe dai limiti di questa ricerca – è da rilevare che anche in relazione alla natura del suolo, detta imposta poteva variare e avere una natura differente rispetto a un'altra presente nella medesima provincia, come anche poteva non essere prevista affatto. Cfr. nelle fonti Liv. 23.21.1, 23.38.12, 27.8.29, 35.8, 36.1, 41.17.2. In letteratura, invece, cfr. E. PERSON, *Essai sur l'administration des provinces romaines sous la République*, Paris, 1878, 175; A.H.M. JONES, *Rome*, cit., 528, nt. 60; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., II, 341 s.; A. PINZONE, *'Maiorum sapientia' e 'Lex Hieronica': Roma e l'organizzazione della provincia Sicilia da Gaio Flaminio a Cicerone*, in *Atti della Accademia Peloritana, classe di lettere filosofia e belle arti*, 55, 1979, 193, nt. 116; P. MELONI, *La Sardegna romana*, Cagliari, 1980, 90; M. GENOVESE, *Condizioni*, cit., 177 ss.

⁷³ Cfr. Gai. 2.7; Gai. 2.14; Gai. 2.21.

le due provincie, del popolo e dell'imperatore⁷⁴». Tale differenziazione, che in età imperiale sfocerà in una divisione dei territori, trova le sue origini non nella differente forma di imposizione tributaria, ma direttamente nei *mores maiorum* e in questa profonda divergenza prospettatasi e consolidatasi nei secoli essendo i territori provinciali considerati 'estranei' all'organizzazione di Roma e dei *cives*⁷⁵. La posizione di soggezione delle provincie verso lo stato romano – e quindi questa vera e propria esplicazione del potere di signoria sulle stesse da parte di Roma vincitrice – si traduceva nella gestione dell'economia provinciale⁷⁶ e in un atto di imperio nel prelievo di una somma a titolo di *victoriae praemium* o *poena belli*⁷⁷.

Lo *stipendium*, com'è noto, assumeva carattere di contribuzione regolare e annuale in tali territori, a differenza del carattere di eccezionalità che ricopriva inizialmente il suo equivalente nella penisola italica per i *cives*, assurgendo quindi a «fuerite regular de ingreso para el erario⁷⁸». La particolare onerosità della situazione provinciale era da attribuire, come osservato in precedenza, all'inserimento di Roma vincitrice nei sistemi di imposizione fiscale già presenti nei territori conquistati, qualora

⁷⁴ Così F. GRELLE, *L'appartenenza del suolo provinciale nell'analisi di Gaio 2.7 e 2.21*, in *Index*, 18, 1990, 180, ora in ID., *Diritto e società nel mondo romano*, Roma, 2005, 309.

⁷⁵ Cfr. Fest. 50; Cic. *Flac.* 32.80 ove è riscontrabile il distacco dei suoli provinciali rispetto al sistema romano dal momento che non si annoveravano nei censimenti tutti quei fondi siti al di fuori del suolo italico.

⁷⁶ Cfr. F. GRELLE, 'Stipendium vel tributum'. *L'imposizione fondiaria nelle dottrine del II e III secolo*, Napoli, 1963, 73 ss.; P. CERAMI, *Il rapporto giuridico d'imposta nell'esperienza tributaria romana: obbligazione e condono*, in *Iura*, 37, 1986, 34 ss.; F. GRELLE, *L'appartenenza*, cit., 309 ss.

⁷⁷ Cfr. Cic. *Verr.* 2.3.6.12; Liv. 3.6.12, 9.41.21, 10.46.12, 21.40.5, 21.1.5; Caes. *bell. Gall.* 1.36; Cic. *Balb.* 18.41;

⁷⁸ Così A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, 'Ius', cit., 6.

questi fossero già esistenti⁷⁹. Al contempo, si può tracciare una netta corrispondenza tra le imposte romane, ossia tra il *tributum* e lo *stipendium*, dando luogo quindi ad una relazione tra l'imposizione fiscale prevista per i *cives* romani e quella per i *peregrini* – relazione solo in origine ritenuta dicotomica, secondo il disegno mommseniano⁸⁰, sulla base di una interpretazione dei passi gaiiani e ciceroniani⁸¹, dal momento che i termini successivamente risultano essere per certi aspetti tra loro interscambiabili⁸² – considerati quasi sudditi del popolo romano⁸³, in quanto «pueblos sometidos o aliados⁸⁴», andando questi tributi, alle volte, a confondersi tra loro⁸⁵. La differenza principale comunque, è

⁷⁹ Questo ci fa ben comprendere come per la percezione dello *stipendium* i Romani non usarono dovunque un'unica regola; quando nel territorio conquistato fosse già stato in uso un sistema di ripartizione dei pubblici contributi, se ne servirono per l'esazione dei tributi provinciali, cfr. G.I. LUZZATTO, voce *Tributo*, cit., 444 ss.

⁸⁰ Cfr. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, cit., II, 1095.

⁸¹ Cfr. Gai. 2.7, 2.11; Cic. *Verr.* 2.131 e 3.12; Cic. *Balb.* 41; Cic. *Pis.* 98; Cic. *Phil.* 2.93; Cic. *Rab. Post.* 31.

⁸² Fondamentale in materia risulta essere il contributo di F. GRELLE, '*Stipendium*', cit., 2 ss. e 17 ss., ove può essere desumibile il mutamento progressivo nell'utilizzo del termine che indicava l'imposta provinciale mostrando un'intercambiabilità degli stessi.

⁸³ In caso di conquista di nuovi territori, le popolazioni autoctone ottenevano lo *status* di *peregrini*, i quali, pertanto, seppur considerati liberi, «rimanevano stranieri e per di più nella condizione di sudditi», così G. VALDITARA, *Diritto Pubblico Romano*, Torino, 2013, 131.

⁸⁴ Così A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, '*Ius*', cit., 6.

⁸⁵ Cfr. Liv. 2.9.6: *portoriisque et tributo plebes liberata, ut divites conferrent qui oneri ferendo essent: pauperes satis stipendii pendere, si liberos educent*; Liv. 23.48.8: [...] *sed pecuniam in stipendium vestimentaue et frumentum exercitui et sociis navalibus omnia deesse. Quod ad stipendium attingat, si aerarium inops sit, se aliquam rationem in tuto modo ab Hispanis sumatur; cetera utique ab Roma mittenda esse, nec aliter aut exercitum provinciam teneri posse. [...] Siciliam ac Sardiniam, quae ante bellum vectigales fuissent, vix praesides provinciarum exercitum alere; tributo sumptus suppeditari; [eum] ipsum tributum conferentium numerum tantis exercituum stragibus et ad Trasumennum lacum et ad Cannas*

relativa all'imposta fondiaria, dalla quale i cittadini romani, come si è visto in precedenza, erano esclusi diversamente dai *peregrini*; ma, al contempo, si potrebbe individuare una vera e propria somiglianza tra le due imposizioni fiscali, dal momento che entrambe prevedevano una contribuzione obbligatoria, sebbene differissero esclusivamente per il soggetto passivo chiamato ad adempiere. L'orientamento concernente tale rapporto, inizialmente considerato dicotomico dal Mommsen secondo una interpretazione dei passi delle *institutiones* di Gaio⁸⁶, è stato oggetto di una nuova analisi del Grelle. In particolare in riferimento a Gai. 2.21, l'Autore giudicherebbe come inattuale «il trasferimento della distinzione amministrativa sul piano dell'ordinamento fiscale, a giustificazione della doppia denominazione in uso per l'imposta fondiaria⁸⁷». Da notare infatti come già in Livio⁸⁸ e anche in un passo ulpiano riferito a Pomponio⁸⁹ il termine *tributum* viene

imminutum; qui superessent pauci, si multiplices gravarentur stipendio, alia perituros peste; Liv. 33.42.4 e 39.7.5, cfr. anche Plin. nat. hist., 34.23; Tac. hist. 4.74.

⁸⁶ Cfr. Gai. 2.7: *Sed in provinciali solo placet plerisque solum religiosum non fieri, quia in eo solo dominium populi Romani est vel Caesaris, nos autem possessionem tantum et usumfructum habere videmur; utique tamen, etiamsi non sit religiosum, pro religioso habetur: item quod in provinciis non ex auctoritate populi Romani consecratum est, proprie sacrum non est, tamen pro sacro habetur; Gai 2.11: In eadem causa sunt provincialia praedia, quorum alia stipendiaria, alia tributaria vocamus: stipendiaria sunt ea, quae in his provinciis sunt, quae propriae populi Romani esse intelleguntur; tributaria sunt ea, quae in his provinciis sunt, quae propriae Caesaris esse creduntur.*

⁸⁷ Così F. GRELLE, 'Stipendium', cit., 16.

⁸⁸ Cfr. Liv. 45.29: *omnium primum liberos esse iubere Macedonas, habentis urbes easdem agrosque, utentes legibus suis, annuos creantis magistratus; tributum dimidium eius, quod pendissent regibus, pendere populo Romano.*

⁸⁹ Cfr. Ulp. 17 ad ed. D. 50.16.27.1: *Stipendium a stipe appellatum est, quod per stipes, id est modica aera colligatur. Idem hoc etiam tributum appellari Pomponius ait. Et sane appellatur ab intriptione tributum: vel ex eo, quod militibus tribuantur.*

utilizzato in modo indifferente e prescindendo dalla distinzione tra *praedia tributaria* e *provincialia*.

Il *tributum*, nella sua evoluzione storica, assurge quindi ad espressione della potestà pubblica, individuabile, per un verso, in un qualsiasi trasferimento di ricchezza in favore dello stato – «*quia ex privato in publicum tributur*⁹⁰» – e, per altro, esplicantesi in un rapporto inversamente proporzionale in cui la diminuzione del patrimonio del cittadino si contrappone al contestuale incremento del patrimonio pubblico contenuto nella cassa dell'*urbs*, avente la funzione di garantire la sopravvivenza dello stato a fronte dei pubblici bisogni e delle varie necessità.

4. *L'ente impositore nell'esperienza fiscale romana*⁹¹

Mutevoli potrebbero essere considerate non solo le varie forme d'imposizione fiscale prese in esame, che si susseguirono

⁹⁰ V. nelle fonti Fest. 18.156.

⁹¹ Il concetto di 'ente impositore' non alluderebbe all'intera esperienza giuridico-fiscale romana, dal momento che potrebbe essere utilizzato in senso proprio, esclusivamente dal I sec. d.C. e soprattutto ed esclusivamente in riferimento al *fiscus*, in un sistema quindi completamente avulso e contrapposto a quello repubblicano nel quale vi erano una pluralità di organi che concorrevano – sotto il rigido controllo generale effettuato dal senato in tutte le fasi di elaborazione della politica finanziaria (cfr. Pol. 6.13.1: Καὶ μὴν ἡ σύγκλητος πρῶτον μὲν ἔχει τὴν τοῦ ταμείου κυρίαν. Καὶ γὰρ τῆς εισόδου πάσης αὕτη κρατεῖ καὶ τῆς ἐξόδου παραπλησίως. Οὐτε γὰρ εἰς τὰς κατὰ μέρος χρείας οὐδεμίαν ποιεῖν ἔξοδον οἱ ταμίαι δύνανται χωρὶς τῶν τῆς συγκλήτου δογμάτων πλὴν τὴν εἰς τοὺς ὑπάτους – all'amministrazione fiscale, e non solo, della *res publica*. Nello specifico, riterrei che possa parlarsi di 'ente impositore' – facendo riferimento alla figura dell'imperatore – da quando Nerva istituì un apposito pretore competente a *ius dicere* nelle controversie che vedevano contrapposti i privati al fisco (cfr. Pompon. *l. sing. enchir.* D. 1.2.2.32: *Post deinde divus Claudius duos praetores adjecit, qui de fideicommisso ius dicerent: ex quibus unum Divus Titus detraxit: et adjecit divus Nerva, qui inter fiscum et privatos ius diceret*).

nella storia romana, ma anche i soggetti o gli organi demandati a provvedere all'istituzione di tributi o, più semplicemente, all'amministrazione finanziaria della città di Roma. In primo luogo, una autorevole dottrina⁹² rileva che la nascita di un 'interesse fiscale' dello stato, può essere fatto corrispondere alla comparsa della moneta coniato, una fase naturalmente successiva a quella dell'*aes rude* (ossia del rame non coniato e marcato), che andò a sostituirsi a quegli indicatori di ricchezza che fino a quel momento erano presi in considerazione, quali greggi, fondi, e così via⁹³. Di fatto, durante questo periodo risalente della storia romana, il bestiame, come è noto, era usato come indice per quantificare la ricchezza di un soggetto, nonché come parametro per pagamenti e scambi, modalità che al contempo, non prendeva in considerazione i fondi da questi detenuti.

In tale ambito, un esempio di fondamentale importanza in un momento successivo e consequenziale è rappresentato dal concetto di *pecunia* e *peculium*, derivanti entrambi dal termine *pecus*, ossia gregge⁹⁴. Da un punto di vista etimologico, si può rilevare la

⁹² F. DE MARTINO, *Storia*, cit., III, 383 s.

⁹³ Infatti, agli albori della storia romana si può cogliere una vera e propria «economia eminentemente pastorale come è attestato dai nomi dei luoghi, che si richiamano ai boschi e ai pascoli (es. *Querquetual*, *Fagutal*, *Viminal*)», così F. SERRAO, *Diritto privato, economia e società nella storia di Roma*, Napoli, 1999, 109. Cfr. anche F. DE MARTINO, *Storia economica di Roma antica*, Roma, 1979, 3 ss.

⁹⁴ «Tale derivazione permette di risalire ad una società di pastori in cui il bestiame serviva ad indicare ogni ricchezza diversa dalla terra e costitutiva anche il mezzo più importante per gli scambi e i pagamenti»: F. SERRAO, *Diritto*, cit., 142. V. anche L. CECI, *La lingua del diritto romano*, I. *Le etimologie dei giureconsulti romani*, Torino, 1892, 166; A. GUARINO, *Storia di cose e storia di parole*, in *Index*, 3, 1972, 550 ss.; A.D. MANFREDINI, *Tre leggi nel quadro della crisi del V secolo*, in *Labeo*, 22, 1976, 200, nt. 7; F. GNOLI, *Di una recente ipotesi sui rapporti tra 'pecus', 'pecunia', 'peculium'*, in *SDHI*, 44, 1978, 204 ss.; F. DE MARTINO, *Storia economica*, cit., 62 ss.; F. GNOLI, *Ricerche sul 'crimen peculatus'*, Milano, 1979, 62 ss.; M. TAGLIALATELA SCAFATI, *Il cavallo e la cavallinità. In margine ad una*

comunanza della radice «*pecu-*», che va a caratterizzare due momenti differenti della storia economica romana, evocando sia un'economia primitiva, caratterizzata da una ricchezza riconoscibile in beni facilmente identificabili come bestiame (*pecus*), terreni, *etc.*, sia un'economia più evoluta fondata su un nuovo concetto di ricchezza che si identifica per convenzione con la moneta coniata, dato il valore intrinseco del materiale utilizzato per il conio e che si associa all'idea del denaro (*pecunia*) e del 'gruzzolo' da amministrare, frutto di risparmio (*peculium*).

Sono proprio queste due fasi, tra loro correlate, che potrebbero consentirci di formulare un'ipotesi riguardo ad una probabile incidenza del 'decorso del tempo', dal momento che si fa riferimento a un mutamento del sistema economico-sociale, che prevede un 'passaggio del testimone' tra gli indicatori economici di due epoche differenti. In questo caso si potrebbe forse individuare un'ipotesi di decorso del tempo, sebbene da considerare 'impropria'. Di norma, infatti, il fenomeno della successione delle leggi nel tempo si fonderebbe, per potersi verificare, sull'introduzione di una nuova *lex* recante però il medesimo ambito di applicazione di una più datata e quindi considerabile obsoleta rispetto alle esigenze sociali presenti in un determinato momento. In questo caso potrebbe essere definibile come 'improprio' questo fenomeno, dal momento che non risulterebbe esserci una successione materiale di *leges*, ma esclusivamente il mutamento di alcuni indicatori economici rispecchianti le esigenze della società in momenti differenti, e tali da determinare, però, una vera e propria

'*storia di parole*', in *Labeo*, 25, 1979, 185 ss.; P. ZANNINI, *Spunti critici per una storia del 'commodatum'*, Milano, 1983, 147. *Contra* per una interpretazione differente relativa all'etimologia del termine *pecunia* rispetto a quella sin qui trattata cfr. E. BENVENISTE, *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, I. *Economie, parenté, société*, trad. it., Paris, 1969, 32 ss.; O. DILIBERTO, *Studi sulle origini della 'cura furiosi'*, Napoli, 1984, 58 ss.

sostituzione delle discipline previste in favore di quelle più recenti. Contrariamente, infatti, si farebbe qui riferimento al mutamento delle unità di misura di stima della ricchezza che, in epoca successiva, avrebbero ricoperto un ruolo centrale per determinare la proporzionalità delle contribuzioni del *populus romanus*.

Sarebbero quindi da ricercare i termini in cui sia possibile intendere tale decorso del tempo 'improprio' in questo contesto primordiale dell'economia romana. Forse in questo caso il decorso del tempo potrebbe essere rinvenibile nel fenomeno in virtù del quale si verifica una cessazione dell'utilizzo di indici comuni, ma al contempo non uniformi (come ad esempio il ricorso al bestiame), andando a favorire l'introduzione di nuovi fattori unici, comuni e di effettivo egual valore per tutta la popolazione, prescindendo dalla condizione sociale del soggetto, condizione che sarebbe stata presa in considerazione solo nel momento successivo della quantificazione del contributo fiscale dovuto.

Per tale ragione, la disapplicazione degli indici di ricchezza strettamente fondati sulle *res* in proprietà e l'attuazione di un nuovo sistema che fa prevalere il concetto di moneta e quindi la stima del patrimonio personale in termini di valutazione monetaria, potrebbero essere riconducibili a due fasi consequenziali della storia economica romana.

Per quanto attiene alla figura dell'ente impositore romano, si potrebbe ritenere che il soggetto che istituiva i tributi, e che successivamente procedeva a riscuoterli mediante la delega di tale potere, era identificabile con l'organo che si collocava al vertice della struttura pubblica e della gerarchia statale. In epoca repubblicana questo potere era prerogativa del *Senatus* che, anche in ambito fiscale e finanziario, andava ampliando i suoi poteri «secondo le crescenti esigenze dell'amministrazione dello Stato⁹⁵»,

⁹⁵ Così F. DE MARTINO, *Storia*, cit., II, 190 ss.

provvedendo inoltre al controllo relativo all'ottemperanza dei provvedimenti di natura fiscale, l'esazione dei tributi istituiti *ad hoc* e la verifica dei contratti conclusi tra *quaestores* e privati, aventi ad oggetto l'amministrazione del bene pubblico dato in gestione⁹⁶. Quest'organo pubblico era munito, inoltre, del potere di gestire l'unica cassa centrale del sistema fiscale repubblicano, ossia l'*Aerarium Populi Romani*.

Al contempo però, non sarebbe propriamente corretto parlare di 'unicità' del senato nell'amministrazione finanziaria della città di Roma. Infatti, si può notare una 'centralità' di tale organo piuttosto che una sua unicità, sulla base delle continue intersecazioni, nei vari ambiti, con gli altri soggetti pubblici romani⁹⁷. In tal senso, un esempio è rappresentato dalla titolarità del potere di istituire un nuovo tributo, che non era direttamente ed esclusivamente riferibile al senato, dal momento che ai fini della sua istituzione occorreva, in alcuni casi una *lex* emanata dai *comitia* e solo successivamente la competenza del senato si sarebbe esplicitata nella determinazione quantitativa⁹⁸ dello stesso, mediante una sua deliberazione in tal senso; in altri, invece, l'assise senatoria si limitava esclusivamente a decidere un *dilectus*, stabilendo al contempo sia la leva di imposta sia l'ammontare globale, per poi lasciare ai magistrati la competenza necessaria per la ripartizione in base al *census* e per la riscossione⁹⁹.

La gestione dell'*ager publicus*, altra fonte principale di entrata nel sistema fiscale romano, rappresenta un ulteriore profilo di

⁹⁶ Cfr. Liv. 38.54.5.

⁹⁷ Ciò a differenza di quanto potrebbe essere rinvenibile in Polyb., 6.13.1, nella parte in cui: καὶ μὴν ἡ σύγκλητος πρῶτον μὲν ἔχει τὴν τοῦ ταμείου κυρίαν.

⁹⁸ Viene fatta salva in questo caso la competenza di stabilire l'ammontare dei *vectigalia* previsti, riservata esclusivamente ai censori. V. G.I. LUZZATTO, voce *Vectigalia*, in *Noviss. dig. it.*, 20, Torino, 1975, 588.

⁹⁹ V. C. NICOLET, *Strutture*, cit., 310 s.

intervento del senato. Infatti, la determinazione della parte dei beni ad esso destinata, nonché le condizioni per l'appalto, successivamente attuato dai publicani¹⁰⁰, spettavano al senato, a

¹⁰⁰ Il nome deriverebbe dalla funzione che era loro riconosciuta, ossia l'esazione delle imposte del *publicum*, estendendosi poi alla denominazione della corporazione speciale cui essi appartenevano, ossia l'*ordo publicanorum*, nonché la società che questi furono costretti a istituire per far fronte alle spese degli appalti sempre più grandi cui assolvevano, ossia la *societas publicanorum*. Di fatto, i *publicani* si impegnavano versando una somma proporzionale a titolo di appalto allo stato, per poi procedere alla riscossione dell'imposta nei confronti dei cittadini componenti l'Impero. La loro funzione – come d'altronde il termine *publicanus* con cui erano conosciuti – nel sistema romano perse progressivamente importanza a partire dal momento in cui la competenza a riscuotere le imposte nelle *provinciae* fu riconosciuta ai funzionari imperiali, restando ai primi in via residuale la riscossione esclusiva di alcuni *portoria* e altre tassazioni relative a dazi. In materia di publicani e della *societas publicanorum* si rinvia, senza pretesa di esaustività, a R. CAGNAT, voce *Publicani, Publicum*, in *DS*, 4, Paris, 1907, 752 ss.; T. FRANK, *Mercantilism and Rome's Foreign Policy*, in *The American Historical Review*, 18, 2, 1913, 247 ss.; A. BERGER, voce *Publicani*, in *Encyclopedic dictionary*, cit., 661; C. NICOLET, *Polius 6.17.4 and the composition of the 'Societates publicanorum'*, in *The Irish Jurist*, 6, 1971, 164 ss.; M.R. CIMMA, *Ricerche sulla società dei Publicani*, Milano, 1981, 275 ss.; C. NICOLET, *Strutture*, cit., 193 ss.; F. BONA, *Le "societates publicanorum" e le società questuarie nella tarda repubblica*, in *Imprenditorialità e diritto nell'esperienza storica*, Erice 22-25 novembre 1988, a cura di M. Marrone, Palermo, 1992, 17 ss.; F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 76 ss. e 155 ss.; F. DE MARTINO, *La storia dei publicani e gli scritti dei giuristi*, in *Labeo*, 39, 1993, 5 ss.; V. ARANGIO-RUIZ, *Storia del diritto romano*⁷, Napoli, 1997, 187 e 213; A. MATEO, *'Manceps redemptor publicanus'. Contribución al estudio de los contratistas públicos en Roma*, Santander, 1999, 154 ss.; C. NICOLET, *Censeurs et publicains: économie et fiscalité dans la Rome Antique*, Paris, 2000, 297 ss.; G.D. MEROLA, *Autonomia locale, governo imperiale. Fiscalità e amministrazione nelle province asiatiche*, Bari, 2001, 207; L. MAGANZANI, *Publicani e debitori d'imposta. Ricerche sul titolo edittale 'de publicanis'*, Torino, 2002, 251 s.; P. CERAMI, *Impresa e 'societas' nei primi due secoli dell'impero*, in *Affari, finanza e diritto nei*

differenza dell'amministrazione effettiva dello stesso (come ad esempio per le concessioni e le vendite dei beni ai privati) che sarebbe spettata ai questori, da cui deriva l'*ager quaestorius*¹⁰¹, nonché, soprattutto, ai censori.

Per quanto attiene ai soggetti coinvolti nella gestione dell'amministrazione finanziaria, congiuntamente al senato vi erano anche i magistrati maggiori i quali, per la gestione della pubblica spesa, trasmettevano ai *quaestores* la richiesta di erogare determinate somme di danaro¹⁰².

primi due secoli dell'impero. Atti del convegno internazionale di diritto romano, a cura di F. Milazzo, Copanello, 2004, 163 ss.; G.D. MEROLA, *Il 'Monumentum Ephesenum' e la struttura delle 'societates publicanorum'*, in *Athenaeum*, 94, 2006, 129, nt. 39; A. TRISCIUOGGIO, *'Societas publicanorum' e aspetti della responsabilità esterna*, in *Rivista internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana*, 11, 2013, 7 ss.; G. POITRAS – M. GERANIO, *Trading of shares in the 'Societates Publicanorum'?*, in *Explorations in Economic History*, 61, 2016, 95 ss.

¹⁰¹ I beni componenti l'*ager quaestorius* mantenevano comunque la loro qualità di beni pubblici, sebbene venissero dati in possesso ai privati che – a titolo di corrispettivo – sarebbero stati chiamati a versare il *vectigal*. Cfr. Cic. *leg. agr.* 2.14.36: [...] *Nam neque ea quae senatus vendenda censuit nominatim audet appellare; sunt enim loca publica urbis, sunt sacella quae post restitutam tribuniciam potestatem nemo attingit, quae maiores in urbe <partim ornamenta urbis>, partim periculi perfugia esse voluerunt. Haec lege tribunicia viri vendent, Liv. 28.46.4: Et quia pecunia ad bellum deerat, agri Campani regionem a fossa Graeca ad marem versam vendere quaestores iussi, indicio quoque permissio qui ager civis Campani fuisset, uti is publicus populi Romani esset; indici praemium constitutum, quantae pecuniae ager indicatus esset pars decima; e Liv. 31.13.7: cum et privati aequum postularent nec tamen solvendo aere alieno res publica esset, quod medium inter aequum et utile erat decreverunt, ut, quoniam magna pars eorum agros volgo venales esse diceret et sibimet emptis opus esse, agri publici qui intra quinquagesimum lapidem esset copia iis fieret: consules agrum aestimatuos et in iugera asses vectigal testandi causa publicum agrum esse imposituros, ut si quis, cum solvere posset populus, pecuniam habere quam agrum mallet, restitueret agrum populo.*

¹⁰² Cfr. Cic. *Vatin.* 15.36: *eripueras senatui provinciae decernendae potestatem, imperatoris deligendi iudicium, aerari dispensationem: quae numquam sibi*

Dall'età del Principato, tutto il quadro generale muta o, almeno, inizia a mutare progressivamente in concomitanza con l'ascesa di Ottaviano Augusto, che avviò una serie di incisive riforme del sistema romano repubblicano che provocarono un indebolimento complessivo del ruolo del senato nell'amministrazione e quindi anche in materia fiscale.

Da questo momento della storia di Roma, com'è noto, il senato fu soggetto ad un progressivo impoverimento dei propri poteri¹⁰³ – anche in ambito fiscale – e, in coincidenza con la fine del periodo repubblicano, ad una progressiva diminuzione di competenze e di potere, sia in materia legislativa (come nel caso del *senatus consultum*¹⁰⁴ ove si ritiene che l'indicazione della

populus Romanus appetivit, qui numquam senatui summi consili gubernationem auferre conatus est; Cic. Phil. 9.7.16 e 14.14.38; Polyb. 6.13.1-8: καὶ μὴν ἡ σύγκλητος πρῶτον μὲν ἔχει τὴν τοῦ ταμείου κυρίαν. Καὶ γὰρ τῆς εισόδου πάσης αὕτη κρατεῖ καὶ τῆς ἐξόδου παραπλησίως. Οὐτε γὰρ εἰς τὰς κατὰ μέρος χρείας οὐδεμίαν ποιεῖν ἐξοδὸν οἱ ταμίαι δύνανται χωρὶς τῶν τῆς συγκλήτου δογμάτων πλὴν τὴν εἰς τοὺς ὑπάτους.

¹⁰³ Nonostante la profonda riforma cui fu soggetto nell'età del principato, si può rilevare come, a differenza dell'età cesariana e dei successori di Augusto, l'organo pubblico, da sempre protagonista nelle epoche precedenti, raggiunse il proprio apice dato che il *princeps* Ottaviano, credeva fermamente nella rilevanza e nei poteri di questo stesso, o almeno apparentemente. Cfr. sul punto F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione Romana*, IV.2, Napoli, 1975, 897 ss.; H.G. LIDDELL, *A History*, cit., 390 s.; F. AMARELLI, *Il principato*, in *Storia giuridica di Roma*, a cura di A. Schiavone, Torino, 2016, 246 ss.

¹⁰⁴ Com'è noto, la riduzione dei poteri legislativi in capo al *senatus* ebbe luogo progressivamente, dal momento che agli inizi del principato, l'organo elitario emanava ancora decisioni riconosciute come atti di governo muniti di efficacia definitiva o decisioni che introducevano nuove norme giuridiche. Solo dal principato di Tiberio, il *princeps* è considerato l'*auctor* delle delibere senatorie da questi proposte, nonché dal III secolo d.C. il *senatus consultum* assurge a mero contenitore dell'*oratio principis*, per poi scomparire intorno all'età dei Severi dato che la produzione del diritto si avrà con le *constitutiones principum*. Per una trattazione completa ed esauriente in materia, si rinvia a P. ROSSI, *Le origini del potere legislativo del senato e l'opinione di Pomponio*, Siena, 1890, 65 ss.; B.

partecipazione del *princeps* alle sedute del senato con il termine *auctor* potrebbe considerarsi come uno degli effetti del progressivo deterioramento dell'equilibrio tra senato e imperatore¹⁰⁵), sia in materia di amministrazione finanziaria romana, dato l'accentramento graduale dei poteri nelle mani del *princeps*¹⁰⁶.

Al contempo però, la peculiarità del primo *princeps* è rappresentata dall'utilizzazione degli organi e del sistema in vigore prima della sua ascesa, ossia quello repubblicano, dal momento che «non ebbe i caratteri peculiari delle magistrature romane, certamente almeno non quelli della collegialità e della

LORETI-LORINI, *Il potere legislativo del senato romano*, in *Studi Bonfante*, IV, Milano, 1930, 377 ss.; TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, cit., II.2, Leipzig, 1952, 957; A. SCHILLER, «*Senatus Consulta*» in the Principate, in *Tulane Law Review*, 33, 1959, 491 ss.; E. VOLTERRA, voce *Senatus consulta*, in *Noviss. dig. it.*, 16, Torino, 1969, 1050; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.1, 807; M. BREONE, *Storia del diritto romano*, Bari, 1999, 222 ss.; P. BUONGIORNO, 'Senatus consulta Claudianis temporibus facta'. Una palinogenesi delle deliberazioni senatorie dell'età di Claudio (41-54 d.C), Roma, 2010, 36 ss.; G. FRANCIOSI, *Corso storico istituzionale di diritto romano*, Torino, 2014, 199 ss.; F. AMARELLI, *Il principato*, in *Storia*, cit., 283 ss.; P. BUONGIORNO, 'Senatus Consulta': Struttura, formulazioni linguistiche, tecniche (189 a.c.-138 d.c.), in *AUPA*, 69, 2016, 19 ss. e 41; A. VOLTERRA, 'Senatus consulta', a cura di P. Buongiorno, A. Gallo, S. Marino, Stuttgart, 2017, *passim*; A. PETRUCCI, *Corso di diritto pubblico romano*, Torino, 2017, 228 s.

¹⁰⁵ Cfr. P. BUONGIORNO, 'Senatus', cit., 42

¹⁰⁶ Cfr. per tutti Suet. *Aug.* 28.1, 44.4, 101. 4; Dio Cass. 53.17.3. In letteratura vedi F. CANCELLI, voce *Principato (Dir. Rom.)*, in *Noviss. dig. it.*, 13, Milano, 1966, 870 ss.; P. DE FRANCISCI, *Nuovi appunti intorno al Principato*, in *BIDR*, 69, 1966, 9 ss.; F. GUIZZI, *Il Principato tra 'Res Publica' e potere assoluto*, Napoli, 1971, 115; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.1, 146 s. e IV.2, 898; A. GUARINO, *Gli aspetti costituzionali del principato di Augusto*, in *Scritti di Diritto Romano*, III, Napoli, 1994, 506; P. CERAMI, *Potere ed ordinamento nell'esperienza costituzionale romana*, Torino, 1996, 185; A. TRIGGIANO, *I poteri del 'princeps' nell'esperienza giuridica romana: Da Augusto a Vespasiano*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, 2005, 23 ss.; O. LICANDRO, *Augusto e la 'res publica' imperiale: studi epigrafici e papirologici*, Torino, 2018, 29 ss.

temporaneità¹⁰⁷», ma era munito di un titolo onorifico già conosciuto nel sistema romano che gli permise di ricoprire quel «ruolo finale di regista¹⁰⁸» per tutte le attività provenienti dagli organi di matrice repubblicana. In tal senso, potrebbe essere rilevabile una netta differenza rispetto alla condotta – a tratti ‘dispotica’ – del suo predecessore, dal momento che Cesare si ‘impadronì’ a tutti gli effetti dell’*aerarium Populi Romani* e del suo contenuto¹⁰⁹, facendosi altresì fece attribuire sia il controllo delle finanze della *res publica* e dell’esercito romano¹¹⁰, sia la possibilità di assegnare cariche pubbliche per la gestione di parte delle milizie o addirittura del tesoro e dei redditi pubblici¹¹¹. Tutte queste

¹⁰⁷ Così O. LICANDRO, *Augusto*, cit., 30.

¹⁰⁸ Così L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Storia di Roma tra diritto e potere. La formazione di un ordinamento giuridico*, Bologna, 2014, 240.

¹⁰⁹ Cfr. Plut. *Caes.* 35.6 (Τοῦ δὲ δημάρχου Μετέλλου καλύοντος αὐτὸν ἐκ τῶν ἀποθέτων χρήματα λαμβάνειν καὶ νόμους τινὰς προφέροντος, οὐκ ἔφη τὸν αὐτὸν ὄπλων καὶ νόμων καιρὸν εἶναι· «σὺ δ’εἰ τοῖς πραττομένοις δυσκοilaίνεις, νῦν μὲν ἐκποδὼν ἄπιθι· παρρησίας γὰρ οὐ δεῖται πόλεμος· ὅταν δὲ κατάρθωμαι τὰ ὄπλα συμβάσεων γενομένων, τότε παριὼν δημαγωγῆσεις»), ove risulterebbe un esempio della condotta tirannica di Cesare, nel caso di specie, relativa all’utilizzo del denaro pubblico, azione che trova l’opposizione seppur vana del tribuno della plebe Metello; *Caes. b.c.* 3.1.1., esempio relativo invece a quella che si potrebbe definire come una ‘autonominata’ a console nel 49 a.C. Cfr. in tal senso P. CERAMI, *Cesare ‘dictator’ e il suo progetto costituzionale: dal consociativismo al potere personale*, in *AUPA*, 43, 1995, 410 ss.; P. CERAMI, *Sulla eleggibilità del presidente dei comizi elettorali*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, I, Torino, 2007, 367 ss.; T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La ‘res publica’ restaurata e il prestigio di Augusto*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, VII, Milano, 2007, 523; O. LICANDRO, *Augusto*, cit., 79.

¹¹⁰ Cfr. Dio Cass. 43.45.2: στρατιώτας τε μόνον ἔχειν καὶ τὰ δημόσια χρήματα μόνον διοικεῖν ἐκέλευσαν, ὥστε μηδενὶ ἄλλῳ μηδετέρῳ αὐτῶν, ὅτῳ μηδὲ ἐκεῖνος ἐπιτρέψειεν, ἐξεῖναι χρῆσθαι.

¹¹¹ Cfr. Suet. *Caes.* 76: *Praegravant tamen cetera facta dictaque eius, ut et abusus dominatione et iure caesus existimetur. Non enim honores modo nimios recepit: continuum consulatum, perpetuam dictaturam praefecturamque morum, insuper praenomen Imperatoris, cognomen Patris patriae, statuum inter reges, suggestum in orchestra; sed et ampliora etiam humano fastigio decerni sibi passus est: sedem*

iniziative cesariane farebbero ben comprendere, com'è noto, la crescente centralità¹¹² che avrebbe ricoperto da questo momento la sua figura.

A titolo esemplificativo, come rilevato dal De Martino¹¹³, si ritiene che Ottaviano Augusto, diversamente dal suo predecessore, «si sarebbe fatto autorizzare con voti dal senato a prelevare le somme necessarie per l'esercizio dei suoi poteri», il tutto in conformità con i principi repubblicani che prevedevano un

auream in curia et pro tribunali, tensam et ferculum circensi pompa, templa, aras, simulacra iuxta deos, pulvinar, flaminem, lupercos, appellationem mensis e suo nomine; ac nullos non honores ad libidinem cepit et dedit. Tertium et quartum consulatum titulo tenus gessit contentus dictaturae potestate decretae cum consulatibus simul atque utroque anno binos consules substituit sibi in ternos novissimos menses, ita ut medio tempore comitia nulla habuerit praeter tribunorum et aedilium plebis praefectosque pro praetoribus constituerit, qui apse se res urbanas administrarent. [...] Praeterea monetae publicisque vectigalibus peculiares servos praeposuit. Trium legionum, quas Alexandreae relinquebat, curam et imperium Rufioni liberti sui filio exoleto suo demandavit; ove, dalle parole svetoniane, risulta facilmente la centralità della figura di Cesare nel contesto politico romano a seguito della sua ascesa. Tutto ciò potrebbe emergere dall'assegnazione delle cariche pubbliche a se stesso o ad altri a sua discrezione, come pure dall'attribuzione della gestione di parte dell'esercito, del tesoro e dei redditi pubblici.

¹¹² Cfr. Dio Cass. 53.16.1 (soprattutto nella parte in cui: ἄτε καὶ τῶν χρημάτων κυριεύων (λόγῳ μὲν γὰρ τὰ δημόσια ἀπὸ τῶν ἐκείνου ἀπεκέκριτο, ἔργῳ δὲ καὶ ταῦτα πρὸς τὴν γνώμην αὐτοῦ ἀνηλίσκετο)), ove sono trattate le 'manovre' poste in essere da Cesare che stava accentrando nelle sue mani i poteri dello stato romano, «dal momento che non solo era in possesso del denaro pubblico (nominalmente, infatti, aveva separato i fondi del tesoro pubblico da quelli del patrimonio personale, ma in realtà egli, in base alla sua discrezionalità, spendeva anche quelli dell'erario), ma aveva anche il controllo dei soldati», così in Cassio Dione, *Storia romana*, a cura di A. Stroppa, Milano, 1998, 203.

¹¹³ *Storia*, cit., IV.2, 898. In questa prospettiva cfr. anche P. FREZZA, *Per una qualificazione istituzionale del potere di Augusto*, in *Atti dell'Accademia Toscana di scienze e lettere 'La Colombaria'*, Firenze, 1956, 117, ora in P. FREZZA, *Scritti*, a cura di F. Amarelli ed E. Germino, II, Roma, 2000, 159; T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La 'res publica'*, cit., 530 ss.; O. LICANDRO, *Augusto*, cit., 79.

bilanciamento di tali facoltà tra le differenti cariche pubbliche, con conseguente attribuzione di poteri volti a garantire i propri atti. Proprio questo attento ricorso all'assemblea senatoria fu quell'elemento fondamentale per evitare, per riprendere il pensiero dell'Amarelli, «lo scontro tra il crescente potere del principe e quello delle istituzioni più antiche¹¹⁴».

Uno degli effetti del cauto utilizzo da parte di Augusto dell'organo elitario repubblicano potrebbe essere rappresentato dalla gestione dell'*aerarium Populi Romani*: di fatto, questo potrebbe far comprendere come, nella fase originaria del principato, la cassa centrale repubblicana continuasse ad essere il centro della vita economica romana (dal momento che non è rintracciabile, in questa fase, l'introduzione di una nuova cassa pubblica-imperiale, come si vedrà successivamente¹¹⁵).

Tuttavia la rilevanza attribuita al senato direttamente dal soggetto posto al vertice del sistema non si tradusse in una sua sottomissione allo stesso, in virtù del controllo diretto e del particolare interesse attribuito all'amministrazione finanziaria e non solo, da parte dell'imperatore¹¹⁶. Di conseguenza,

¹¹⁴ Così F. AMARELLI, *Il principato*, in *Storia*, cit., 246.

¹¹⁵ V. *infra* §5.

¹¹⁶ Cfr. Dio Cass. 55.24.9 (δι' οὖν ταῦτ' ἀπορῶν χρημάτων, γνώμην ἐς τὴν βουλὴν ἐσήνεγκε πόρον τινὰ διαρκῆ καὶ ἀείνων ἀποδειχθῆναι, ὅπως μηδενὸς ἔξωθεν μηδὲν λυπούμενου ἀφθόνως ἐκ τῶν τεταγμένων καὶ τὴν τροφήν καὶ τὰ γέρα λαμβάνωσι), rilevante ai nostri fini dal momento che farebbe riferimento a una proposta avanzata innanzi al *senatus* dal *princeps* Augusto il quale, proprio per garantire il pagamento del vitalizio ai soldati in modo regolare, propose l'istituzione di una nuova forma di imposizione che venisse riscossa regolarmente e con cadenza annuale; Dio Cass. 55.25.4 (ὡς δ' οὖν ταῦτά τε ἐλάχιστα πρὸς τὸ πλῆθος τῶν ἀναλίσκομένων ἦν καὶ ἀθανάτου τινὸς εὐπορίας ἔδειτο, προσέταξε τοῖς βουλευταῖς ζητῆσαι πόρους ἰδία καὶ καθ' ἑαυτὸν ἔκαστον, καὶ τούτους ἐς βιβλία γράψαντας δοῦναί οἱ διασκέψασθαι, οὐχ ὅτι οὐκ ἐπενόει τινά, ἀλλ' ὅπως ὅτι μάλιστα αὐτοὺς πείσῃ ὄν ἐβούλετο ἐλέσθαι), passo che prova anche l'astuzia adottata da Ottaviano Augusto per far approvare la propria proposta poiché, non essendo sufficienti le contribuzioni a fronte delle spese

l'utilizzazione delle istituzioni del 'vecchio regime' avrebbe ricoperto, come sostenuto dall'Arangio-Ruiz¹¹⁷, la funzione di mimetizzare una monarchia vera e propria con questa 'idea' di principato, come «nuovo sistema costituzionale¹¹⁸».

sostenute dallo stato, «ordinò ai senatori di provvedere privatamente alla ricerca di fondi ciascuno indipendentemente dagli altri, di registrarli su dei libri e di consegnarli a lui per una stima; impose questa procedura non perché non avesse dei piani precisi, ma perché intendeva persuaderli il più possibile a scegliere il programma che egli voleva», così in Cassio Dione, *Storia*, cit., 455; Dio Cass. 56.28.4 (ἔπει τε ἐπὶ τῇ εἰκοστῇ πάντες ὡς εἶπεῖν ἐβαρύνοντο καὶ ἐδόκει τι νεώτερον ἔσσεσθαι, ἔπει μπε βιβλίον ἐς τὴν βουλὴν, κελεύων ἄλλους τινὰς αὐτὴν πόρους ἐπιζητήσαι. Τοῦτο δὲ οὐχ ὡς καὶ ἐκεῖνο τὸ τέλος καταλύσων ἐποίησεν, ἀλλ' ἵνα μηδενὸς ἄλλου αἰρετωτέρου σφίσι φανέντος καὶ ἄκοντες αὐτὸ ἄνευ τῆς ἑαυτοῦ διαβολῆς βεβαιώσωσι), relativa all'intimazione al senato per l'individuazione di forme di imposta alternative, senza prevedere al contempo l'abolizione della tassa del 5% sui lasciti testamentari (di cui in Dio Cass. 55.25.5).

¹¹⁷ «[...] e questa riflessione basta da sola a spiegare come si sia formata intorno al fondatore del Principato una diffusa leggenda, per cui egli avrebbe subdolamente, per non dire ipocritamente, sostituito il nuovo regime dell'antico sotto specie di restaurazione. Insomma il principato di Augusto sarebbe una monarchia mascherata», così V. ARANGIO-RUIZ, *Storia*, cit., 218. Cfr. anche A. GUARINO, *Storia*, cit., 347 ss.; E. ROMANO, *L'ambiguità del nuovo: 'res novae' e cultura romana*, in *Laboratoire Italien*, 6, 2005, 17 ss.; W. EDER, *Augustus and the power of tradition*, in *The Cambridge companion to the age of Augustus*, edited by K. Galinsky, Cambridge, 2005, 13 ss.; V.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., in cui si può desumere la crescente centralità dell'*imperium* del *princeps* che si stanZIA come 'quarto potere' dell'ordinamento romano della *res publica* – accanto ai *comitia*, *magistratus* e al *senatus* – con la funzione di supervisionare «l'amministrazione unitaria dell'*imperium*, assicurando nel contempo la propria preponderanza entro la *res publica* attraverso il *ius intercessionis* illimitato implicato dalla *tribunicia potestas*». Il ruolo di fulcro può essere desunto anche dall'espressione che lo rappresentava, ossia *princeps universorum*.

¹¹⁸ Così S. GALEOTTI, '*Res est publica Caesar*': *L'amministrazione finanziaria del principato di Augusto. Profili storici e problematici*, in *I beni di interesse pubblico nell'esperienza giuridica romana*, a cura di L. Garofalo, II, 2006, 443.

Tale partecipazione attiva alla 'vita finanziaria e fiscale' dello Stato da parte del *princeps* si sostanzia in innumerevoli interventi nel sistema pubblico romano, tra i quali occorre menzionare i più importanti, rappresentati dal ricorso al censimento e al catasto¹¹⁹, istituti – già presenti durante l'età monarchica romana¹²⁰ – volti al riordino, tanto in via diretta quanto in via accessoria, del sistema

¹¹⁹ La letteratura è ricca di riferimenti circa le opere di censimento attuate nella storia romana del principato. Ad esempio, ci si riferisce ai censimenti attuati nella Gallia e nel territorio Iberico intorno all'anno 27 (sul punto vedasi Ios. Flav. *ant.* 17.13.5; Ios. Flav. *ant.* 18.2.1; Ios. Flav. *ant.* 20.5.2). Come anche, sebbene vi siano alcuni problemi circa la datazione corretta dello stesso, si ritiene che altro esempio dell'opera di censimento augustea sia quella citata nel Nuovo Testamento di Luca (sul punto cfr. F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.2, 918 s.) nella parte in cui: Δόγμα παρὰ Καίσαρος Αὐγούστου ἀπογράφεσθαι πᾶσαν τὴν οἰκουμένην. Cfr. anche G. IMPALLOMENE, *L'inquadramento giuridico delle colonie e dei municipi ('Julia Concordia' e 'Opitergium') nell'ambito del impero romano. Veneto orientale*, I, Portogruaro, 1983, 32 ss.; A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Hacia un derecho administrativo romano*, in *Revista de Derecho UNED*, 6, 2010, 221; E. LO CASCIO, *The Size of the Roman Population: Beloch and the Meaning of the Augustan Census Figures*, in *JRS*, 84, 2015, 23 ss.;

¹²⁰ Cfr. Liv. 1.42.2: *Adgrediturque inde ad pacis longe maximum opus, ut quemadmodum Numa divini auctor iuris fuisset, ita Servium conditorem omnis in civitate discriminis ordinumque quibus inter gradus dignitatis fortunaequae aliquid interlucet posteris fama ferrent. Censum enim instituit, rem saluberrimam tanto futuro imperio, ex equo belli pacisque munia non viritim, ut ante, sed pro habitu pecuniarum fierent; tum classes centuriasque et hunc ordinem ex censu descripsit, vel paci decorum vel bello*; Liv. 1.44.1: *Censu perfecto quem maturaverat metu legis de incensis latae cum vinculorum minis mortisque, edixit ut omnes cives Romani, equites peditesque, in suis quisque centuriis, in campo Martio prima luce adessent. Ibi instructum exercitum omnem suovetaurilibus lustravit, idque conditum lustrum appellatum, quia is censendo finis factus est. Milia octoginta eo lustro civium censa dicuntur; adicit scriptorum antiquissimus Fabius Pictor, eorum qui arma ferre possent eum numerum fuisse.*

tributario e fiscale romano che risultava apparentemente¹²¹ distinto tra *provinciae Caesaris* e *provinciae Populi Romani*, ossia senatorie. L'operazione di riordino era funzionale al sistema tributario, dal momento che rappresentava una base su cui si sarebbe fondata l'imposizione fiscale. L'attuazione delle misure volte a effettuare il censimento nell'Impero¹²² ebbe comunque una graduale concretizzazione¹²³, data la differenza dei sistemi presenti nei vari territori che lo componevano e l'assenza di organi omogenei e strumenti necessari per l'esecuzione degli stessi.

La coesistenza di sistemi fiscali differenti nei territori conquistati, poi inglobati nelle *provinciae* (ove, all'interno delle stesse, potevano anche sussistere forme d'imposizione eterogenee, come visto precedentemente), era motivata dallo sfruttamento del sistema amministrativo-fiscale già presente in quei territori, accanto al quale erano collocati alcuni istituti propri del sistema fiscale romano e attraverso i quali si sarebbe instaurata la posizione di supremazia che i conquistatori romani avrebbero vantato sui popoli dominati.

Oltre al censimento, altra attività ad esso funzionale era la realizzazione del catasto¹²⁴ dei territori dell'Impero,

¹²¹ La situazione imperiale nel complesso non sembrava costituire fonte di una distinzione così netta sulla base della dicotomia province imperiali senatorie. Di notevole importanza, infatti, sono gli spunti di riflessione che offrono le fonti epigrafiche, le *Res Gestae*, nonché i passi di Velleio Patercolo che descrivono, invece, un sistema privo di contrasti e in una visione unitaria. Cfr. CIL VI.701; Aug. 5.27.25; Vell. 2.39.3.

¹²² Cfr. ad esempio i passi ulpiane Ulp. 1 *de cens.* D. 50.15.1.1; Ulp. 3 *de cens.* D. 50.15.4.1-9.

¹²³ Di fatto, sebbene l'origine di questo istituto si faccia risalire all'età monarchica, in particolare a Servio Tullio, in altre «città, provincie e regioni il censimento fu addirittura introdotto da Augusto», così F. GUIZZI, voce *Censores*, in *Noviss. dig. it.*, 3, Torino, 1967, 104.

¹²⁴ Cfr. G. IMPALLOMENI, *L'inquadramento*, cit., 36; A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Hacia un derecho*, cit., 221 ss. Per un esempio di realizzazione di catasto, invece,

rappresentando anche questo, un presupposto fondante per la ripartizione delle imposizioni fiscali dirette ai *peregrini*. Non era la prima volta che si procedeva all'elaborazione di un catasto, dal momento che già nel periodo repubblicano vi era stato un primo tentativo di elaborazione relativo all'*ager publicus*, databile al 162 a.C. circa, che non fu portato a termine. Un esempio particolare riguardo la realizzazione del catasto nelle province romane potrebbe essere rappresentato dalla realtà egiziana, di cui siamo a conoscenza in virtù delle fonti papirologiche a noi giunte¹²⁵. In tal senso la particolare efficacia del modello catastale immobiliare egizio adottato risulterebbe essere deducibile, in virtù della sua 'elementarità', dalla suddivisione del territorio in una accurata distinzione di *σφοραῖδες*, in base alle estensioni delle singole circoscrizioni misurate in arure¹²⁶, prendendo in esame anche eventuali fossi o canali d'irrigazione, dimostrando – usando un'espressione del De Ruggero¹²⁷ – «quanto semplice e ad un tempo perfetto fosse il sistema adottato». Tale sistema – già esistente e in parte migliorato durante l'età tolemaica per poi essere successivamente integrato con l'avvento della dominazione romana nella civiltà egizia – risulterebbe essere per certi aspetti completo per l'epoca di riferimento tanto che potrebbe consentirci di affermare che «proprio in Egitto si affermarono i principi che caratterizzano il catasto: l'accertamento del tributo gravante

nell'età monarchica disposto da Servio Tullio, cfr. A.H.M. JONES, *The Late Roman Empire 284-602, a Social and Administrative Survey*, Oxford, 1964, 62; P. CAÑAS NAVARRO, *Aspectos jurídicos del censo romano*, in *Boletín de la Facultad de Derecho Romano*, 26, 2005, 457 s.

¹²⁵ Cfr. a titolo esemplificativo BGU II.420, II.536, III.959; P. Oxy I.139, I.31, II.237, II.248, II.250, II.274, III.488, P. Oxy XVI.1905.

¹²⁶ Cfr. P. Oxy XVI.1905.

¹²⁷ R. DE RUGGIERO, *Frammenti di un libro catastale scoperti in un papiro greco d'Egitto*, in *BIDR*, 16, 1904, 194.

direttamente sul fondo, a mezzo delle rilevazioni apposite¹²⁸». Pertanto, non potrebbe escludersi che – proprio in virtù della sua completezza – dall'età augustea e durante la riorganizzazione finanziaria dell'impero, il sistema catastale praticato in Egitto sia stato 'esportato' in altre province¹²⁹ in cui ha trovato un'attuazione periodica e sistematica¹³⁰.

Sulla base di queste due 'innovazioni' in ambito fiscale, poste in essere da colui che potrebbe definirsi come il 'nuovo soggetto impositore', ebbe luogo l'instaurazione di un nuovo ordinamento che determinò, al contempo, un nuovo sistema pubblico e costituzionale romano. La conferma del mutamento del soggetto impositore in favore del *princeps* potrebbe essere deducibile dal fondamento del potere dello stesso Augusto e successivamente dei suoi successori, costituito in particolare non solo da «esercito e denaro»¹³¹, ma anche dall'*officium* assegnatogli¹³², tutti elementi essenziali che costituiscono il fulcro dello Stato¹³³ e garantiscono una posizione di stabilità per chi ne sia a capo.

¹²⁸ Così S. PUGLIATTI, *Scritti giuridici*, III, Milano, 2010, 1163.

¹²⁹ V. S. PUGLIATTI, *Scritti*, cit., III, 1213, nt. 499.

¹³⁰ Cfr. A. CARRETONI, *Civiltà Romana: Le finanze*, Roma, 1940, 20 ss.; G.I. LUZZATTO, *Epigrafia giuridica greca e romana*, Milano, 1942, 95 ss.

¹³¹ Così A. GARZETTI, 'Aerarium' e 'fiscus' sotto Augusto: storia di una questione in parte di nomi, in *Athenaeum*, 51, 1953, 300.

¹³² In questa prospettiva, cfr. S. GALEOTTI, *Il 'Fiscus'*, cit., 20 s.

¹³³ Nelle fonti, cfr. Suet. *Aug.* 28.1; Suet. *Tib.* 30: *Qui etiam speciem libertatis quandam inducit conservatis senatui ac magistratibus et maiestate pristina et potestate [...] de vectigalibus ac monopolis, de extruendis reficiendisve operibus, etiam de legendo vel exauctorando milite ac legionum et auxiliorum descriptione, denique quibus imperium prorogari aut extraordinaria bella mandari, quid et qua[m] forma[m] regum litteris rescribi placeret*; Suet. *Cal.* 37.1; Tac. *ann.* 6.3 e 13.4: *Ceterum peractis tristitia[m] imitamentis curiam ingressus et de auctoritate patrum et consensu militum praefatus, consilia sibi et exempla capessendi egregie imperii memoravit, neque iuventam armis civilibus aut domesticis discordiis imbutam; nulla odia, nullas iniurias nec cupidinem ultionis adferre. tum formam futuri principis praescrispsit, ea maxime declinans, quorum recens flagrabat invidia;*

Da questo momento, quindi, ci sarà da un lato il senato, che andrà gradualmente perdendo il ruolo di fulcro nell'amministrazione finanziaria e dall'altro il *princeps*, competente, almeno inizialmente, per l'amministrazione di tutte le province imperiali, nonché, in epoca immediatamente successiva, anche per la gestione del *fiscus Caesaris*¹³⁴, la nuova cassa centrale la cui titolarità era ascrivibile all'imperatore.

Rilevante, in questo contesto, risulta anche essere un ulteriore profilo dell'impulso riformatorio augusteo, definito anche *restauratio rei publicae*¹³⁵, determinante una riforma del sistema monetario. Questa comportò, in primo luogo, l'inserimento del *Caesar Augustus* aureo e in secondo luogo, una parziale privazione del potere di conio della moneta sempre a scapito del *Senatus*. Ciò potrebbe anche costituire una delle fasi del processo di mutamento dell'esercente dell'amministrazione finanziaria nonché dell'ente impositore nel sistema pubblico romano. Tale evoluzione si

Tac. ann. 13.49. Cfr. in letteratura C.H.V. SUTHERLAND, 'Aerarium' and 'Fiscus' During the Early Empire, in *American Journal of Philology*, 66, 1945, 151; J.B. CAMPBELL, *The Emperor and the Roman Army (31 BC – ad 235)*, Oxford, 1984, 164 s.; A. LINTOTT, 'Imperium romanum'. *Politics and Administration*, London, 1993, 119; K.A. RAAFLAUB, *The Political Significance of Augustus' Military Reform*, in *Augustus. His Contributions to the Development of the Roman State in the Early Imperial Period*, edited by J. Edmondson, Edinburgh, 2009, 213 ss.

¹³⁴ Da questo punto di vista, la dottrina è spaccata nel ritenere l'esistenza del 'fiscus Caesaris' già nell'età Augustea, data l'inesistenza di tale nome nella letteratura risalente, nonché in virtù delle testimonianze circa la partecipazione attiva del *princeps* alla vita di Roma, salvaguardando però la composizione costituzionale repubblicana. A favore di questa tesi cfr. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, Leipzig, 1887, 1001.

¹³⁵ Cfr. sul punto F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.1, 2 ss., 168 ss. e 263 ss.; A. LINTOTT, *The Crisis of the Republic: Sources and Source-Problems*, in *CAH*, 9, 1994, 1 ss.; TH. MOMMSEN, *A History of Rome Under the Emperors*, New York, 1996, 133; E. TODISCO, *Il nome 'Augustus' e la "Fondazione" ideologica del Principato*, in 'Antidoron'. *Studi in onore di Barbara Scardigli Forster*, Pisa, 2007, 441 ss.; O. LICANDRO, *Augusto*, cit., 42 ss., 156 s. e 160 ss.

protrasse con il susseguirsi di tutti i successivi *imperatores*, i quali apportarono comunque, in maniera diretta o indiretta, notevoli cambiamenti al sistema, tutelando però sempre – in misura maggiore o minore – il principio di fondo delle contribuzioni fiscali: garantire allo stato¹³⁶ i mezzi necessari per il proprio funzionamento e per la propria sopravvivenza.

¹³⁶ Un ulteriore esempio potrebbe essere rappresentato dalla decisione di Nerone del 64 che segna il mutamento del periodo, definito dal Mazzarino, «ultrasenatorio» stante anche l'influenza di Seneca sul *princeps*. Di fatto Nerone attuò una riforma della politica monetaria di non poco rilievo – sebbene una parte minoritaria della dottrina (v. in tal senso C.F. GRANT, *Roman Imperial Money*, Amsterdam, 1972, 247 s.; D.W. MAC DOWALL, *The Western Coinages of Nero*, New York, 1979, 349 s. e 367 s.) ritenga che ciò sia avvenuto come conseguenza dell'incendio di Roma e quindi in virtù delle necessità finanziarie a seguito delle spese sostenute – dal momento che ridusse il valore delle monete d'oro in favore di quelle d'argento, determinando un notevole introito per lo stato romano, ma anche e soprattutto un vantaggio per le classi sociali più povere: ossia la piccola e media borghesia. Quindi nell'arco di tre anni si assistette a un mutamento dell'inclinazione neroniana da *pro* senato a antisenatoria, andando a salvaguardare ulteriormente quella piccola parte della popolazione da cui lo stato non poteva prescindere, quasi sulla scia della condotta garantista del predecessore Tiberio durante la crisi del 33, che concesse loro mutui per l'adempimento dei debiti contratti con i senatori. V. Plin. *nat. hist.* 33.3.44, 33.3.45, 33.9.132, 33.67. In letteratura cfr. J.P. CALLU, *La politique monétaire des Empereurs romains de 238 à 311*, Roma, 1969, 395 ss.; M.H. CRAWFORD, *Le problème des liquidités dans l'Antiquité classique*, in *Annales*, 26, 1971, 1231 s.; M.E.K. THORNTON, *Nero's New Deal*, in *TAPA*, 102, 1971, 621 ss.; A. SAVIO, *La riforma monetaria di Nerone*, in *Numismatica e Antichità classiche. Quaderni Ticinesi*, 1972, 89 ss.; R. DUNCAN JONES, *The Economy of the Roman Empire. Quantitative Studies*, Cambridge, 1974, 7 ss. e 365 s.; L. PERELLI, *La riforma monetaria di Nerone: una questione di metodo*, in *RSI*, 87, 1975, 726 ss.; M.E.K. THORNTON, *The Augustan Tradition and Neronian Economics*, in *ANRW*, 2, 1975, 158 ss.; L. TONDO, *La riforma monetaria neroniana*, in *RIN*, 78, 1976, 127 ss.; D.R. WALKER, *The Metrology of the Roman Silver Coinage, Part I. From Augustus to Domitian*, Oxford, 1976, 25 s. e 111 ss.; E. LO CASCIO, *Oro e moneta in età traiana*, in *AJN*, 25, 1978, 85 ss.; M. GIACCHERO, *Note storiche di numismatica giulio-claudia*. I. *Le cause immediate e remote della crisi finanziaria tiberiana: Tacito e Suetonio sulla «inopia rei nummariae»*. II. *La riforma monetaria di Nerone nel «de beneficiis» di Seneca e in Plinio il Vecchio*, in *RIN*, 81, 1979, 63

Un altro momento emblematico di questo progressivo impoverimento di funzioni del senato potrebbe essere rappresentato – come riportato in un frammento di Svetonio¹³⁷ – dalla «utopica¹³⁸» riforma fiscale neroniana. Questa fase della storia romana, databile intorno al 57-58 a.C. circa, potrebbe costituire un momento fondamentale dell'attacco alle «basi economiche dell'aristocrazia senatoria¹³⁹» e ulteriore dimostrazione degli effetti prodotti – in ambito fiscale e non solo – dal mutamento dell'ente impositore. Contestualmente a questa intenzione di prendere di mira le ricchezze acquisite dai componenti del *senatus*, potrebbe ben

ss.; E. LO CASCIO, *La riforma monetaria di Nerone*, in *Mélanges de l'école française de Rome. Antiquité*, 92, 1980, 446 s.; R. DUNCAN JONES, *Money and Government in the Roman Empire*, Cambridge, 1998, 221 ss.; S. MAZZARINO, *L'impero romano*, I, Milano, 2010, 222 ss.; S. ERRICO, *CIL X, 5182 - Scritto nella pietra neroniana*, Tricase, 2013, 155; K. BUTCHER – M. POINTING, *The Metallurgy of Roman Silver Coinage: from the Reform of Nero to the Reform of Trajan*, Cambridge, 2014, 230 ss.

¹³⁷ Cfr. Suet. Nero 32: *Verum ut spes fefellit, destitutus atque ita iam exhaustus et egens ut stipendia quoque militum et commoda veteranorum protrahi ac differri necesse esset, calumniis rapinisque intendit animum. Ante omnia instituit, ut e libertorum defunctorum bonis pro semisse dextans ei cogeretur, qui sine probabili causa eo nomine essent, quo fuissent ullae familiae quas ipse contingeret deinde, ut ingratorum in principem testamenta ad fiscum pertinerent, ac ne impune esset studiosis iuris, qui scripsissent vel dictassent ea tunc ut lege maiestatis facta dictaque omnia, quibus modo delator non deesset, tenerentur. Revocavit et praemia coronarum, quae umquam sibi civitates in certaminibus detulissent. Et cum interdixisset usum amethystini ac Tyrii coloris summisissetque qui nundinarum die pauculas uncias venderet, praeclusit cunctos negotiatores. Quin etiam inter canendum animadversum matronam in spectaculis vetita purpura cultam demonstrasse procuratoribus suis dicitur detractamque ilico non veste modo sed et bonis exiit. Nulli delegavit officium ut non adiceret: "Scis quid mihi opus sit, " et: "Hoc agamus, ne quis quicquam habeat." Ultimo templis compluribus dona detraxit simulacraque ex auro vel argento fabricata conflavit, in iis Penatium deorum, quae mox Galba restituit.*

¹³⁸ Così S. MAZZARINO, *L'impero*, cit., I, 219.

¹³⁹ Così S. RANDAZZO, *Appello civile e processo fiscale*, in *Labeo*, 36, 1990, 339.

comprendersi come ciò avrebbe comportato alcune conseguenze anche nei confronti della classe equestre¹⁴⁰, dal momento che la gestione dei *vectigalia* era sempre affidata alla *societates equitum Romanorum*¹⁴¹.

Al contempo, l'intenzione di mantenere e proteggere il proprio *status* economico per parte del Senato, potrebbe essere raccordabile con l'intento dello stesso di salvaguardare il più possibile il potere legislativo e politico inizialmente riconosciuto ai suoi membri e progressivamente acquisito dal *princeps*¹⁴². In tal senso, la modifica dell'esercente dell'amministrazione finanziaria all'interno della *societas* romana prevede, come si vedrà successivamente, un trasferimento di tale competenza dal senato alla figura ormai sempre più crescente del *princeps*. La riforma fiscale, all'interno della quale anche «lo stesso Seneca avvertì ben presto quanto di politicamente inopportuno vi fosse¹⁴³» – dato che, a seguito dell'abolizione delle imposte indirette, avrebbe potuto paventarsi il rischio della *tributorum abolitio*¹⁴⁴ piuttosto che di un aumento delle imposizioni dirette – avrebbe potuto rappresentare

¹⁴⁰ In questa prospettiva, cfr. M.A. LEVI, *L'Italia antica*, II, Milano, 1968, 125 ss.

¹⁴¹ S. MAZZARINO, *L'impero*, cit., I, 220, nt. 12.

¹⁴² Come è ben noto, questo passaggio di testimone, nonché le misure profilate da Nerone, non furono accolte positivamente dalla classe senatoria ed equestre, dal momento che questi «rispondono», come rilevato dal Randazzo, «con previsioni catastrofiche», come ad esempio l'abolizione dei *portoria*, che «avrebbe portato con sé l'abolizione dei tributi diretti, il che equivaleva a ventilare che, oltre l'aspetto economico della riforma, ben altri sconvolgimenti essa avrebbe potuto determinare»: così S. RANDAZZO, *Appello*, cit., 340.

¹⁴³ Così S. RANDAZZO, *Appello*, cit., 340.

¹⁴⁴ Cfr. Tac. *ann.* 13.50: *Eodem anno crebris populi flagitationibus, immodestiam publicanorum arguentis, dubitavit Nero, an cuncta vectigalia omitti iuberet idque pulcherrimum donum generi mortalium daret. sed impetum eius, multum prius laudata magnitudine animi, attinuerunt seniores, dissolutionem imperii docendo, si fructus, quibus res publica sustineretur, deminuerentur: quippe sublatis portoriis sequens, ut tributorum abolitio expostularetur.*

(solo nel momento successivo alla sua proclamazione ed entrata in vigore) un esempio concreto di decorso del tempo del sistema fiscale.

Di fatto può notarsi come, oltre all'intento di privare il senato dei poteri a questo riconosciuti originariamente, l'imperatore Nerone avrebbe disposto un cambiamento di quella che potrebbe definirsi come una nuova disciplina da applicarsi per una medesima fattispecie – nel caso specifico, in materia di *vectigalia* e *portoria* – già precedentemente regolata. In questo caso, nel programma politico della riforma tributaria neroniana, si dispone in primo luogo l'abolizione di questi istituti, il che, come può ritenersi, avrebbe potuto condurre alla cessazione della riscossione di tali forme di imposta¹⁴⁵.

Questo esempio integra allo stesso momento, una ipotesi di decorso del tempo anche per quanto attiene alla figura dell'ente impositore, dal momento che, in secondo luogo, tale cessazione della riscossione dei *portoria* e dei *vectigalia* veniva prevista dall'imperatore e non più dal senato¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Cfr. S. RANDAZZO, *Appello*, cit., 340 s.

¹⁴⁶ Oltre alla sospensione della riscossione dei tributi e alla conferma del mutamento dell'ente impositore nel sistema romano, nel progetto di riforma fiscale furono previste anche altre 'novità', che per questioni di economicità non saranno oggetto dell'elaborato, come ad esempio la competenza riconosciuta ai *recuperatores* e al foro per tutte le controversie in materia di erario e il potere di giudicare in grado di appello in tali materie al senato. Per una maggiore e completa trattazione si rinvia a S. RANDAZZO, *Appello*, cit., 343 ss. Circa la competenza del senato per l'appello nelle controversie in materia di erario, cfr. C. LÉCRIVAIN, *La jurisdiction fiscale d'Auguste à Dioclétien*, in *Mélanges de l'école française de Rome. Antiquité*, 6, 1886, 90 ss.; E. PERROT, *L'appel dans la procédure de l'ordo iudiciorum*, Paris, 1907, 93 ss.; C. SANFILIPPO, *Contributi esegetici alla storia dell'appellatio*, *Sull'appello contro la sentenza del giudice formulare nell'impero*, I, Spoleto, 1934, 23 ss.; M. DE DOMINICIS, *In tema di giurisdizione fiscale nelle provincie senatorie*, in *'Synteleia' Arangio Ruiz*, II, 1964, 653 ss.

5. ‘*Aerarium Populi Romani*’ e ‘*fiscus Caesaris*’: tra interazioni e dicotomie giuridiche

Altro profilo, funzionale e rilevante per l'analisi del decorso del tempo all'interno del sistema fiscale romano, è dato dalla relazione che intercorse tra le due casse più importanti dell'Antica Roma: l'*aerarium Populi Romani*¹⁴⁷ e il *fiscus Caesaris*, a cavaliere tra l'età repubblicana e quella del principato.

¹⁴⁷ Per quanto attiene alla funzione dell'*aerarium Populi Romani*, com'è noto, questa non si limitava ad essere esclusivamente una 'cassa', intesa come centro economico della *res publica*. Di fatto presso lo stesso era previsto il deposito obbligatorio – a seguito della *lex Hortensia* del 286 a.C. (cfr. Liv. 3.55.13, 34.4.8; Pompon. *l. sing. enchirid.* D. 1.2.2.21; G. ROTONDI, '*Leges publicae populi romani*': elenco cronologico con una introduzione sull'attività legislativa dei comizi romani, Hildesheim, 1962, 238 ss.) – sia dei senatoconsulti mediante apposita *delatio ad aerarium*, pena la loro inefficacia (cfr. Cic. *Phil.* 5.4.12; Cic. *Att.* 13.33.3; CIL VIII.270; Tac. *ann.* 3.51; Suet. *Aug.* 94.3; Plut. *Cat. Mi.* 17.3; Dio Cass. 67.20.4; CIL XI.1421, II.57-59; Liv. 3.55.13, per l'ipotesi secondo cui i testi depositati erano soggetti ad una doppia registrazione, come nel caso del *senatusconsultum* di Afrodisia: cfr. M. BONNEFOND-COUDRY, *Le Sénat de la République romaine: de la guerre d'Hannibal à Auguste: pratiques délibératives et prise de décision*, Roma, 1989, 565 ss.), sia dei plebisciti (Pompon. *l. sing. enchir.* D. 1.2.2.21: *Itemque ut essent qui aedibus praeessent, in quibus omnia scita sua plebs deferebat, duos ex plebe constituerunt, qui etiam aediles appellati sunt*) e delle leggi dopo l'approvazione dei comizi, nonché delle *rogationes*, sulla base di quanto previsto dalla *lex Iunia Licinia* (cfr. Cic. *Sest.* 64.135; Cic. *Vatin.* 14.33; Cic. *Att.* 2.9.1, 4.16.5; Cic. *leg. agr.* 3.4.11: *Censoris fidem legum custodiunto. Privati ad eos acta referunto, nec eo magis lege liberi sunt*; Cic. *leg. agr.* 3.20.46-47; Cic. *Phil.* 5.3.8; Suet. *Iul.* 28; Zon. 7.15). Secondo il Culham, inoltre, questo obbligo di depositare testi normativi presso un tempio sacro come l'*aerarium Populi Romani* rispondeva ad esigenze meramente religiose (v. P. CULHAM, *Archives and Alternatives in Republican Rome*, in *CPh*, 84, 1989, 100 ss.). Cfr. anche in letteratura TH. MOMMSEN, *Sui modi usati da' Romani nel conservare e pubblicare le leggi ed i senatusconsulti*, in *Annali dell'Istituto di corrispondenza archeologica*, 39, 1858, 309 ss.; L. LANDUCCI, *La pubblicazione delle leggi nell'antica Roma*, in *Atti e Memorie della Regia Accademia di scienze, lettere e arti di Padova*, 12, 1896, 119 ss.; G. LAFAYE, voce *Tabularium*, in *DS*, 5, Paris, 1919,

Augusto, nel contesto dei suoi intenti riformatori, intervenne in primo luogo, nel sistema economico, introducendo ulteriori casse quali, l'*aerarium militare* (probabilmente uno per ogni corpo di milizie)¹⁴⁸, che andava ad aggiungersi, quindi alle singole casse istituite in ogni provincia – definite in letteratura come *fisci*¹⁴⁹ –

14 ss.; G. LUGLI, *Roma antica. Il centro municipale*, Roma 1946, 44 ss.; A. WATSON, *Roman Private Law around 200 B.C.*, Oxford, 1971, 8 ss.; R. DELBRÜCK, *Hellenistische Bauten in Latium*, I, trad. it., Perugia, 1979, 23 ss.; R.M. OGILVIE, *A Commentary on Livy (Books 1-5)*, Oxford, 1984, 101 ss.; F. COARELLI, *Il Foro romano, II. Periodo repubblicano e augusteo*, Roma 1986, 209; M. BONNEFOND-COUDRY, *Sénatus-consultes et 'acta senatus': rédaction, conservation et archivage des documents émanant du Sénat, de l'époque de César à celle des Sévères*, in AA.VV., *La mémoire perdue. À la recherche des archives oubliées, publiques et privées, de la Rome antique*, Paris, 1994, 67.

¹⁴⁸ Questa cassa fu istituita da Augusto in favore dei veterani di guerra a seguito della proposta al Senato, successivamente approvata, di pagare gli stessi con denaro (proveniente appunto da questo fondo) e non più mediante la concessione di 'fundi' derivanti da quelli conquistati. Sul punto cfr. F. STELLA MARANCA, voce *Aerarium*, in *Noviss. dig. it.*, 1, 1938, 340 s.; A. BERGER, voce *Aerarium militare*, in *Encyclopedic Dictionary*, cit., 355; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.2, 895. Nonché nelle fonti Suet. *Aug.* 44.4; Dio Cass. 55.25.2: ἐσήνεγκεν ὁ Αὐγουστος χρήματα καὶ ὑπὲρ ἑαυτοῦ καὶ ὑπὲρ τοῦ Τιβερίου ἐς τὸ ταμειῖον, ὃ καὶ στρατιωτικὸν ἐπονόμασε, καὶ τρισὶ τῶν ἐστρατηγηκότων τοῖς λαχοῦσιν ἐπὶ τρία ἔτη διοικεῖν προσέταξε, ῥαβδούχοις τ' ἀνὰ δύο καὶ τῇ ἄλλῃ ὑπηρεσίᾳ τῇ προσηκούσῃ χρωμένους.

¹⁴⁹ Circa le casse provinciali – già esistenti in epoca repubblicana e che subirono una parziale riforma circa il proprio funzionamento – queste furono istituite per facilitare anche la circolazione del denaro nell'Impero e anche per evitare spostamenti dello stesso dalle sedi provinciali di tali *fisci* verso Roma e viceversa; cfr. Suet. *Aug.* 101.4, nella parte in cui: *Tribus voluminibus, uno mandata de funere suo complexus est, altero indicem rerum a se gestarum, quem vellet incidi in aeneis tabulis, quae ante Mausoleum statuerentur, tertio breviarium totius imperii, quantum militum sub signis ubique esset, quantum pecuniae in aerario et fiscis et vectigaliorum residuis*. L'esistenza di questi è attestata fermamente sotto Tiberio, «ma che essi esistessero già anche sotto Augusto è indubitabile»; così A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 322 s., cfr. anche T. FRANK, *An Economic Survey of Ancient Rome*, V, Baltimore, 1940, 3 ss.; H. LAST, *The 'Fiscus': a note*, in *JRS*, 34, 1944, 51 ss.; A.H.M. JONES, *The 'Aerarium' and the 'Fiscus'*, in *JRS*, 40, 1950, 22 ss.; M. ALPERS, *Das nachrepublikanische Finanzsystem. 'Fiscus' und 'Fisci' in der frühen*

all'interno delle quali confluivano i tributi riscossi di volta in volta; in secondo luogo, l'imperatore attuò la riforma del funzionamento dell'*aerarium Populi Romani*¹⁵⁰, riguardante soprattutto i soggetti delegati alla sua amministrazione.

Per quanto attiene i singoli *fisci* provinciali, la loro presenza nel sistema romano fa ben comprendere come, sin dalla loro

Kaiserzeit, Berlin-New York, 1995, 21 ss.; R. WOLTERS, 'Nummi signati': *Untersuchungen zur römischen Münzprägung und Geldwirtschaft*, München, 1999, 176.

¹⁵⁰ Per una trattazione relativa all'*aerarium Populi Romani* e alle funzioni a questo riconducibili nel periodo repubblicano e imperiale si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, a E. GUILLAUME – G. HUMBERT, voce *Aerarium*, in *DS*, I, Paris, 1877, 109 ss.; TH. MOMMSEN, *Römisches Straatsrecht*³, II, Leipzig, 1887, 544 ss.; TH. MOMMSEN, *Römisches Straatsrecht*, III, Leipzig, 1888, 1010 e 1141; T. FRANK, *On Augustus and the 'aerarium'*, in *JRS*, 23, 1933, 143 ss.; S. BOLLA, *Die Entwicklung des Fiskus zum Privatrechtssubject mit Beitragen zur Lehre vom 'aerarium': eine rechtsgeschichtliche Untersuchung*, Prag, 1938, 88 ss.; G. CARDINALI, *Amministrazione territoriale e finanziaria*, in 'Augustus': *studi in occasione del bimillenario augusteo*, a cura di V. Arangio-Ruiz, Roma, 1938, 161 ss.; F. STELLA MARANCA, voce *Aerarium*, cit., 340 s; T. FRANK, *An Economic Survey*, cit., 3 ss.; H. LAST, *The 'Fiscus'*, cit., 51 ss.; C.H.V. SUTHERLAND, 'Aerarium', cit., 151 ss.; A.H.M. JONES, *The 'Aerarium'*, cit., 22 ss.; A. BERGER, voce *aerarium Populi Romani*, in *Encyclopedic dictionary*, cit., 355; A. GARZETTI, 'Aerarium', cit., 298 ss.; E. DE RUGGIERO, *Dizionario epigrafico di antichità romane*, I, Roma, 1961, 300 ss.; M. CORBIER, *L' "aerarium saturni" et l' "aerarium militare" Administration et prosopographie sénatoriale*, Roma, 1974, 17 ss., 631 ss. e 671 ss.; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.1, 594 ss.; M. CORBIER, *L' "aerarium militare" sur le Capitole*, in *Cahiers du Groupe de recherches sur l'armée romaine et les provinces*, 3, 1984, 147 ss.; R. DELMAIRE, *Largesses sacrées et 'res privata'. L' "aerarium" impérial et son administration du IV^e au VI^e siècle*, Roma, 1989, 4 ss.; M. BONNEFOND-COUDRY, *Le Sénat*, cit., 570 ss.; M. BONNEFOND-COUDRY, 'Princesps' et Sénat sous les Julio-claudiens: des relations à inventer, in *Mélanges de l'école française de Rome. Antiquité*, 107-1, 1995, 225 ss.; F. ARCARIA, *L' amministrazione finanziaria e fiscale, in Storia giuridica di Roma in età imperiale*, a cura di N. Palazzolo, Perugia, 1995, 61 s.; D. KIENAST, *Augustus. Prinzeps und Monarch*³, Darmstadt, 1999, 91 ss.; J. BLEICKEN, *Augustus. Eine Biographie*³, Berlin, 1999, 306 ss.; F. MILLAR, *Rome, the Greek World, and the East: Government, Society, and Culture in the Roman Empire*, II, London, 2004, 73 ss.

istituzione nell'epoca repubblicana, «l'organizzazione amministrativa della repubblica è caratterizzata [...] da una dimensione urbana e da una minima attività gestionale¹⁵¹». Solitamente i tributi che confluivano in essi avrebbero dovuto essere inviati successivamente alla città di Roma, confluendo dunque nell'*aerarium Saturni*¹⁵², «dal quale sarebbe poi dipeso il finanziamento di ogni spesa dello Stato¹⁵³». In virtù dell'assenza di quello che potremmo definire come un 'distaccamento territoriale' dell'amministrazione finanziaria centrale eventualmente munita di una cassa 'semi-indipendente' rispetto all'*aerarium*, ogni promagistrato provinciale aveva a disposizione un proprio *fiscus*¹⁵⁴, all'interno del quale risultavano sia, come accennato precedentemente, le rate d'imposta provenienti dai *publicani* che successivamente sarebbero state destinate all'*aerarium*, sia il denaro a questi riconosciuto per consentire la gestione e l'amministrazione della *provincia* di competenza.

Era prevista comunque un'unica ipotesi, al realizzarsi della quale sarebbe stato disposto l'invio del denaro complessivamente riscosso all'*aerarium Populi Romani*, ossia nel caso di 'bilancio in attivo', e quindi qualora l'ammontare delle riscossioni avesse superato tutte le spese sostenute per l'amministrazione e la

¹⁵¹ Così S. GALEOTTI, 'Res', cit., 459, nt. 120; cfr. anche W. DAHLHEIM, *Gewalt und Herrschaft: Das provinzielle Herrschaftssystem der Republik*, Berlin, 1977, 73 ss. e 76 ss.; F. MILLAR, *The Political Character of the Classical Roman Republic (200-151 BC)*, in *JRS*, 74, 1984, 1 ss.; A. LINTOTT, *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford, 1999, 191 ss.

¹⁵² Nome derivante dalla collocazione del cd. *sanctis aerarium*, custodito appunto nel tempio di Saturno. Cfr. sul punto nelle fonti *Macr. Sat.* 1.8.3; *Sol.* 1.12; *Plut. Tib. Gracch.* 10.6; *Varr. ling. lat.* 5.183.

¹⁵³ Così S. GALEOTTI, 'Res', cit., 459.

¹⁵⁴ Cfr. A.H.M. JONES, *The 'Aerarium'*, cit., 22.

gestione della *provincia*¹⁵⁵, il che, come testimoniato da Cicerone¹⁵⁶, avveniva molto raramente¹⁵⁷. Nella parziale riforma prevista dal *princeps* per quanto attiene ai *fisci* provinciali, si collocano, in primo luogo, le opere di censimento e catasto nelle provincie, su cui ci siamo soffermati in precedenza, determinanti implicitamente un aumento delle responsabilità in capo alle comunità in materia di esazione delle imposte. In secondo luogo, la riforma attribuisce ai *procuratores* nominati dal *princeps* il controllo sulla fiscalità

¹⁵⁵ Cfr. A. GARZETTI, 'Aerarium', cit., 322 s.; S. GALEOTTI, 'Res', cit., 459.

¹⁵⁶ Cic. *imp. Cn. Pompei* 14: [...] *praesertim cum de maximis vestris vectigalibus agatur? Nam ceterarum provinciarum vectigalia, Quirites, tanta sunt, ut eis ad ipsas provincias tutandas vix contenti esse possimus: Asia vero tam opima est ac fertilis, ut et ubertate agrorum et varietate fructuum et magnitudine pastionis et multitudine earum rerum quae exportantur, facile omnibus terris antecellat. Itaque haec vobis provincia, Quirites, si et belli utilitatem et pacis dignitatem retinere voltis, non modo a calamitate, sed etiam a metu calamitatis est defenda.*

¹⁵⁷ Il motivo di tale 'rarietà' potrebbe essere rinvenibile nella questione per cui il denaro versato ai promagistrati con la finalità di consentire la gestione e amministrazione della provincia, non proveniva direttamente dall'*aerarium Populi Romani*, ma semplicemente dai *publicani* che 'anticipavano' tale somma accettando al contempo l'aleatorietà rappresentata dall'esazione dei tributi, per poi partecipare in ultima istanza ai profitti da essa derivanti. Cfr. E. BADIAN, *Publicans and Sinners. Private Enterprise in the Service of the Roman Republic*, Oxford, 1972, 67 ss.; C. NICOLET, *Deux remarques sur l'organisation de sociétés de publicains a la fin de la République romaine*, in *Points de vue sur la fiscalité antique*, éd. H. Van Effenterre, Paris, 1979, 69 ss.; M.R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 18 ss. e 68 ss.; P. ORESTED, *Roman Imperial Economy and Romanisation. A Study from the First to the Third Century AD*, Copenhagen, 1985, 69 ss. Una testimonianza relativa alla presenza dei *publicani* anche in epoca successiva al *princeps* Augusto, è rinvenibile in Tac. *ann.* 13.50, nella parte in cui: *eodem anno cerebris populi flagitationibus, immodestiam publicanorum arguentis, dubitavit Nero, an cuncta vectigalia omitti iuberet idque pulcherrimum donum generi mortalium daret. [...] temperandas plane publicanorum cupidines, ne per tot annos sine querela tolerata novis acerbitatibus ad invidiam verterent.*

provinciale, ossia tanto su proconsoli e questori quanto sui singoli *fisci* ivi presenti¹⁵⁸.

Per quanto attiene alla relazione tra *aerarium* e *fiscus*, si può notare in letteratura¹⁵⁹ l'esistenza di visioni contrastanti circa le effettive origini del *fiscus Caesaris* e della relativa convivenza con l'*aerarium Populi Romani*, sebbene si escluda, quasi generalmente¹⁶⁰, che il primo – in termini di cassa già autonoma nell'impero – sia risalente all'ascesa al potere di Augusto.

Il punto certo dal quale partire invece, riguarda la circostanza che la nascita di questa nuova cassa centrale sia da collocare comunque durante la dinastia Giulio-Claudia, dal momento che furono notevoli le modifiche, anche in ambito fiscale, dopo Ottaviano; e, in secondo luogo, che essa «non si formò d'un colpo come istituzione unitaria¹⁶¹», in quanto, solo nel corso del primo secolo d.C., si potrà parlare del *fiscus* come ente giuridico autonomo

¹⁵⁸ Di fatto, come testimoniato nelle fonti, il controllo diretto per conto dell'imperatore dell'Egitto riuscì a precludere il fantasma di una vera e propria, come definita dalla Galeotti, «rovina finanziaria e politica»: così S. GALEOTTI, 'Res', cit., 461, nt. 130. Cfr. anche S. GALEOTTI, 'Ex fisco principis nostri': l'amministrazione finanziaria del principato da Augusto a Tiberio (note sul Sc. de Cn. Pisone patre), in *TSDP*, 10, 2017, 7, nt. 24. Cfr. nelle fonti Dio Cass. 51.17.6: ταῦτα μὲν οὕτως ἐγένετο, χρήματα δὲ πολλὰ μὲν ἐν τῷ βασιλικῷ εὐρέθη (πάντα γὰρ ὡς εἶπεῖν καὶ τὰ ἐκ τῶν ἀγιωτάτων ἱερῶν ἀναθήματα ἢ Κλεοπάτρα ἀνελομένη συνεπλήθυσε τὰ λάφυρα τοῖς Ῥωμαίοις ἀνευ τινὸς οἰκείου αὐτῶν μίσματος), πολλὰ δὲ καὶ παρ' ἐκάστου τῶν αἰτιαθέντων τι ἠθροίσθη; Vell. 2.39.2: *Divus Augustus praeter Hispanias aliasque gentis, quarum titulis forum eius praenitet, paene idem facta Aegypto stipendiaria, quantum pater eius Galliis, in aerarium reditus contulit.*

¹⁵⁹ In questa prospettiva v. S. BOLLA, *Die Entwicklung*, cit., 89, nt. 69; G. CARDINALI, *Amministrazione*, cit., 161 ss.; C.H.V. SUTHERLAND, 'Aerarium', cit., 151 ss.; A. GARZETTI, 'Aerarium', cit., 322 s.; S. GALEOTTI, 'Res', cit., 461.

¹⁶⁰ Cfr. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, cit., 1001; U. WILCKEN, *Zu den Impensae der Res gestae divi Augusti*, Berlin, 1931, 772 ss.; A.H.M. JONES, *The 'Aerarium'*, cit., 22;

¹⁶¹ Così M. BRETONE, *Storia*, cit., 249.

nel senso di «autonomo centro d'imputazione delle relazioni giuridiche¹⁶²». Restringendo l'ambito di questa indagine, l'istituzione di tale cassa, nelle sue vesti di concorrente con il suo analogo repubblicano¹⁶³, cassa che con il passare del tempo ricoprirà un ruolo sempre più centrale per le finanze dell'Impero, potrebbe essere riconducibile all'imperatore Tiberio – in virtù della sua riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria romana implicante anche l'istituzione di una segreteria centrale *a rationibus*¹⁶⁴ – per poi ricevere una attuazione stabile e «con carattere di semiufficialità¹⁶⁵» sotto Claudio, dal 44 d.C. circa¹⁶⁶. Si

¹⁶² Così S. GALEOTTI, *Il 'fiscus Caesaris' nella dottrina romanistica del XIX e XX secolo*, in *TSDP*, 10, 2017, 11. Cfr. anche A. LONGO, *Carattere giuridico dell'amministrazione finanziaria romana*, in *AG*, 47, 1891, 131 ss. e 138 s.; L. MITTEIS, *Römisches Privatrecht bis auf die Zeit Diokletians*, I. *Grundbegriffe und Lehre von den Juristischen Personen*, Leipzig, 1908, 350; P.A. BRUNT, *The 'fiscus' and its development*, in *JRS*, 56, 1966, 86.

¹⁶³ Cfr. T. RICE HOLMES, *The Architect of the Roman Empire*, Oxford, 1928, 180 s.; H. LAST, *The 'fiscus'*, cit., 58 s.; S.J. DE LAET, *'Portorium'. Étude sur l'organisation douanière chez les Romains surtout à l'époque du Haut-Empire*, Bruges, 1949, 364 s.; A. GARZETTI, *'Aerarium'*, cit., 319; F. ARCARIA, *L'amministrazione*, cit., 61 s.; J. BLEICKEN, *'Augustus'*, cit., 306 ss.; D. KIENAST, *'Augustus'*, cit., 91 ss.

¹⁶⁴ Cfr. CIL VI.8409: *(Ti. Iulius) Anthemus, Ti(berii) Caesaris Aug(usti) l(ibertus) a rationi[b(us)], accensus delat(us) ab Aug(usto)*. Durante il principato di Claudio, invece, risulterebbe esserci un dipartimento regolare supervisionato dal *procurator a patrimonio* (CIL VI.8501: *Ti. Claudius Marcellinus [Proc. Aug. a patrimonio]* il quale era responsabile della *ratio patrimonii* (CIL VI.3962; e CIL VI.8506: *Ti. Claudius Aug. lib. Primigenius, tabul. rat. patrimon.*). Cfr. in letteratura O. HIRSCHFELD, *Untersuchungen aus dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte*, I, Berlin, 1887, 8 ss.; A.H.M. JONES, *The 'Aerarium'*, cit., 25; M. CORBIER, *Ti. Claudius Marcellinus et la procuratèle du Patrimoine*, in *ZPE*, 43, 1981, 75 ss.

¹⁶⁵ Così A. GARZETTI, *'Aerarium'*, cit., 314.

¹⁶⁶ Cfr. M. BONNEFOND-COUDRY, *'Princeps'*, cit., 646. Secondo parte della dottrina inoltre, la nascita del *fiscus Caesaris*, in termini di cassa concorrente all'*aerarium Populi Romani*, sarebbe da far risalire proprio al periodo del principato di Claudio. Cfr. C.H.V. SUTHERLAND, *'Aerarium'*, cit., 158 ss.; M. GRANT, *From 'imperium'*

dovrebbe così tentare di comprendere in quali termini si debba intendere il *fiscus* durante la dinastia Giulio-Claudia, se come una cassa centrale al pari dell'*aerarium* ovvero, più semplicemente, nella forma di *patrimonium* 'privato'¹⁶⁷ del *princeps*.

In primo luogo è da notarsi come il concetto di *fiscus* non sia riconducibile a un sistema fiscale o ad una cassa unitaria come l'*aerarium Populi Romani*, ma è usato genericamente per indicare l'attività finanziaria dello stato romano che era comunque sotto il controllo e l'amministrazione dell'imperatore¹⁶⁸, seppur talvolta, in

to 'auctoritas'. *A Historical Study of 'aes' Coinage in the Roman Empire*, Cambridge, 1946, 97; T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La giurisdizione fiscale tra Augusto e Adriano*, in *Ordinamenti giudiziari di Roma imperiale. 'Princeps' e procedure dalle leggi Giulie ad Adriano*. ACOP, 1996, a cura di F. Milazzo, Napoli, 1999, 450; F. MERCOGLIANO, *Pisone e i suoi complici. Ricerche sulla 'cognitio senatus'*, Napoli, 2009, 129 ss.

¹⁶⁷ Tesi introdotta dal Millar e successivamente sostenuta dall'Alpers, secondo cui «il termine *fiscus Caesaris* indicherebbe in modo esclusivo i beni propri dell'imperatore, oltre ai redditi e alle rendite da questi prodotti», così S. GALEOTTI, *Il 'fiscus'*, cit., 15; cfr. anche F. MILLAR, *The 'fiscus' in the First Two Centuries*, in *JRS*, 53, 1963, 29 ss.; F. MILLAR, *The 'aerarium' and its Officials Under the Empire*, in *JRS*, 54, 1964, 33 ss.; M. ALPERS, *Das nachrepublikanische Finanzsystem*, cit., *passim*; Tesi ampiamente criticata dal Brunt dal momento che nella stessa si sosteneva la sussistenza di una netta distinzione tra entrate patrimoniali e entrate di natura fiscale: cfr. P.A. BRUNT, *The 'fiscus'*, cit., 75.

¹⁶⁸ Cfr. Sen. *benef.* 4.39.3, in cui: *Sponsum descendam, quia promisi; sed non, si spondere me in incertum iubebis, si fisco obligabis*; Sen. *benef.* 7.6.3, in cui *Caesar omnia habet, fiscus eius privata tantum ac sua, et universa in imperio eius sunt, in patrimonio propria*; Plin. *nat. hist.* 6.22.84, ove: *Anni Plocami, qui maris Rubri vectigal a fisco redemerat, libertus*; Plin. *nat. hist.* 12.25.113: *Contra defendere Romani et dimicatum pro frutice est. Seritque nunc eum fiscus, nec umquam fuit numerosior. proceritas intra bina cubita subsistit*; Plin. *nat. hist.* 18.11.114: *Invenitur haec inter Puteolos et Neapolim in colle Leucogaeo appellato, exstatque divi Augusti decretum quo annua vicena milia Neapolitanis pro eo numerari iussit e fisco suo, coloniam deducens Capuam, adiecitque causam adserendi, quoniam negassent Campani alicam confici dine eo metallo posse*. Cfr. in letteratura G.

via soltanto indiretta. Questo va a supporto dell'ipotesi secondo cui, nell'epoca augustea, l'unica cassa esistente, sostenuta dalla maggior parte degli studiosi¹⁶⁹, fosse proprio quella dell'*aerarium Populi Romani*.

Per quanto attiene invece al concetto di *fiscus*, esso non può ancora intendersi nel medesimo significato di *aerarium*, non potendo rappresentare quindi una seconda cassa dell'impero all'interno della quale confluivano le risorse derivanti dall'amministrazione finanziaria. Cionondimeno lo stesso termine, in base all'accezione plurale o singolare, poteva alludere a due differenti casistiche.

Di fatto, l'accezione plurale '*fisci*' evocava la varietà di casse istituite nel sistema provinciale romano, pur riconoscendo al contempo – all'interno dell'organismo finanziario – la centralità dell'*aerarium Saturni* assieme ai rapporti di dipendenza intercorrenti tra quest'ultimo e tutti gli altri singoli *fisci*¹⁷⁰. Questi infatti ricoprivano un ruolo fondamentale nell'amministrazione dell'impero in quanto, data l'assenza in questo periodo di una cassa centrale definibile imperiale, consentivano «l'esplicazione della

GILIBERTI, *Studi sulla massima "Caesar omnia habet" Seneca de beneficiis 7.6.3*, Torino, 1996, 153 ss.; E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., 98 ss.; S. GALEOTTI, '*Res*', cit., 441 ss.; M. MAIURO, '*Res Caesaris*'. *Ricerche sulla proprietà imperiale nel Principato*, Bari, 2013, 14 s.; V. MAROTTA, *Esercizio e trasmissione del potere imperiale (secoli 1-4 d.C.): studi di diritto pubblico romano*, Torino, 2016, 124 ss.

¹⁶⁹ Cfr. O. HIRSCHFELD, *Untersuchungen*, cit., 8 ss.; T. FRANK, *An Economic Survey*, cit., 3 ss.; H. LAST, *The 'Fiscus'*, cit., 51 ss.; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.1, 594 ss.; (il Last in particolare non usa mai il termine *fiscus* in riferimento all'età augustea fino a quella di Claudio, come rilevato da A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 316).

¹⁷⁰ Cfr. T. FRANK, *An Economic Survey*, cit., 4 ss.; A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 308, in cui la centralità dell'*aerarium* è desumibile dalla rilevanza della stessa cassa ai fini dei calcoli del bilancio delle finanze del sistema romano.

competenza finanziaria di Augusto sotto l'aspetto concreto del maneggio di denaro¹⁷¹».

In tal senso, i singoli *fisci* sarebbero definibili come delle casse poste sotto l'influenza del *princeps* e contrapposte – sempre dal punto di vista della titolarità – all'*aerarium*, riconducibile al *senatus*.

Nella sua accezione singolare, invece, facendo riferimento alla fase evolutiva iniziale del sistema fiscale imperiale, '*fiscus*' rappresentava la cassa personale e privata dell'imperatore, da cui appunto la denominazione di '*fiscus Caesaris*', indicante il 'fondo' posto al centro degli interessi finanziari dell'imperatore, ossia «the complex of properties and revenues (and their administration) of which the emperor was in absolute control¹⁷²». Di fatto, questo andava a inglobare tutte quelle attività economiche, in particolare tutte le entrate¹⁷³ che riguardavano strettamente il *princeps*¹⁷⁴, anche se si può notare come, con il passare del tempo, fu proprio il *fiscus Caesaris* ad avere la meglio sull'*aerarium*.

Di fatto, si può anche rilevare come tutte quelle funzioni e attività che progressivamente furono sottratte alla sfera di competenza dell'*aerarium Populi Romani*, furono gradualmente attribuite al suo equivalente¹⁷⁵, ossia al *fiscus Caesaris*, ormai da

¹⁷¹ Così A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 310.

¹⁷² Così P.A. BRUNT, *The 'Fiscus'*, cit., 86.

¹⁷³ Circa le entrate il *fiscus Caesaris* includeva già le *manubiae*, ossia tutto il denaro ricavato dalla vendita del bottino di guerra, ma, con il passare del tempo furono ad esso attribuite anche le entrate derivanti dalle province, quali *stipendium* e così via.

¹⁷⁴ Il Sutherland, ad esempio, circa la ricchezza di Augusto, rileva come questi utilizzasse anche le proprie risorse in favore dello Stato e per la realizzazione di opere pubbliche. Cfr. C.H.V. SUTHERLAND, '*Aerarium*', cit., 151 ss.; A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 314 s.;

¹⁷⁵ Cfr. nelle fonti Papin. 10 *quaest.* D. 18.1.72.1: *Papinianus: lege venditionis illa facta "si quid sacri aut religiosi aut publici est, eius nihil venit", si res non in usu publico, sed in patrimonio fisci erit, venditio eius valebit, nec venditori proderit exceptio, quae non habuit locum; Ulp. 68 ad ed. D. 43.8.2.4: Hoc interdictum ad ea loca, quae sunt in fisci patrimonio, non puto pertinere: in his enim neque facere*

considerarsi come vero e proprio antagonista dell'*aerarium Populi Romani*.

Nonostante un orientamento dottrinale¹⁷⁶ escluda la riconducibilità delle entrate pubbliche al *fiscus* originario, mi sembra condivisibile l'idea per cui già durante il principato di Augusto il termine *fiscus* rappresenterebbe più il *patrimonium* privato del *princeps*, nonché la «struttura di contabilizzazione dei redditi e delle spese» dello stesso¹⁷⁷, piuttosto che una cassa che avrebbe potuto concorrere con l'*aerarium* proprio della *res publica*.

Tutto questo però non potrebbe implicare automaticamente una sorta di divieto di confusione tra i due patrimoni, sebbene fossero uno proprio della *res publica* e l'altro, almeno inizialmente, di natura 'quasi privata'. Pertanto, nella fase iniziale del principato, l'imperatore – in quanto tale – risultava essere titolare di entrambi i 'fondi', sebbene lo fosse dell'uno in via indiretta, sulla base del

quicumque neque prohibere privatus potest: res enim fiscales quasi propriae et privatae principis sunt: igitur si quis in his aliquid faciat, nequaquam hoc interdictum locum habebit: sed si forte de his sit controversia, praefecti eorum iudices sunt. Cfr. in letteratura J.E. KUNTZE, *Institutionen und Geschichte des römischen Rechts*, I,2, Leipzig, 1869, 201; F.E. VASSALLI, *Concetto e natura del fisco*, Torino, 1908, 11; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV,2, cit., 815 ss.

¹⁷⁶ In questa prospettiva cfr. M. ALPERS, *Das nachrepublikanische Finanzsystem*, cit., il quale riprende enfatizzando l'orientamento del Mommsen sulla base del passo seneciano del *de beneficiis* "*Caesar omnia habet, fiscus eius privata tantum ac sua; et universa in imperio eius sunt, in patrimonium propria*" e al contempo escludendo la possibilità che nel *patrimonium* del principe potesse essere compresa una qualsiasi forma di entrata pubblica. V. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, cit., II,2, 957 ss. A seguito della nomina ad imperatore – dal momento che il *princeps* potrebbe considerarsi come un soggetto privato che riceve un *privilegium* – tutti i beni costituenti il *patrimonium* del nuovo *princeps*, sarebbero confluiti nel cd. *patrimonium fisci*, e quindi da quel momento tutti quei beni e la relativa gestione sarebbe stata funzionale all'amministrazione e al sostentamento – anche economico – della *res publica*. Cfr. anche G. GILIBERTI, *Studi*, cit., 153 ss.; M. MAIURO, 'Res', cit., 14 s.

¹⁷⁷ Così S. GALEOTTI, 'Ex fisco', cit., 7.

proprio ruolo ricoperto nel sistema pubblico e dell'altro invece in via diretta, in quanto soggetto di diritto privato esercente il potere funzionale alla gestione dell'impero.

Naturalmente in tal senso, il *fiscus* nella sua fase iniziale non potrà essere paragonabile al patrimonio di un qualsiasi soggetto privato romano, dal momento che in questo giungevano le forme di contribuzione – e quindi entrate di natura pubblica e non solo di natura privatistica – previste nelle province, quando ancora era esistente la distinzione tra province senatorie e imperiali, prima dell'abolizione formale di Diocleziano¹⁷⁸; nonché, per quanto attiene la materia successoria, il *fiscus* era 'ereditato' direttamente dal *princeps*-successore e non dall'erede previsto *ex lege*, che risultava invece essere destinatario del mero patrimonio privato¹⁷⁹.

Di conseguenza, anche il mero concetto di proprietà, in base al quale si allude a quel vincolo di soggezione e appartenenza del *fiscus* all'imperatore stesso, non risulterebbe essere paragonabile alla disciplina privatistica del medesimo istituto nei confronti del mero *civis* «non solo per i privilegi sostanziali e processuali di cui gode, ma perché è di Cesare¹⁸⁰».

In ordine alla probabile inesistenza di un 'divieto di confusione' tra i due patrimoni, sarebbe da rilevare come lo stesso Augusto, in qualità di fulcro dell'amministrazione finanziaria, fu chiamato più volte a rifondere l'*aerarium Saturni* per evitare che l'*urbs* romana, e quindi implicitamente tutto l'impero, potesse

¹⁷⁸ Cfr. F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.2, 811.

¹⁷⁹ Cfr. Ulp. 68 *ad ed.* D. 43.8.2.4; Gai. 14 *ad l. Iul. et pap.* D. 31.56: *Quod principi relictum est, qui ante, quam dies legati cedat, ab hominibus ereptus est, ex constitutione divi antonini successorum eius debetur.*

¹⁸⁰ V. T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La giurisdizione*, cit., 456. Cfr. anche H.M. LENZ, 'Privilegia fisci', Pfaffenweiler, 1994, *passim*, nonché la recensione alla stessa opera, F. MERCOGLIANO, *Recensione a H.M. LENZ, 'Privilegia'*, cit., in ZSS, 114, 1997, 504 ss. Cfr. anche nelle fonti Paul. *l. sing. de usur.* D. 22.1.17.5; Ulp. 63 *ad ed.* D. 49.14.6 pr.; Papin. 10 *resp.* D. 49.14.37; CI 10.8.2 (Alex. A. 224).

risentire della mancata riscossione del tributo. Di conseguenza potrebbe risultare superfluo, come ritenuto da parte della dottrina¹⁸¹, che siano da considerarsi come distinte tanto le due tipologie di casse, quanto le somme ad esse destinate. La *ratio* di tale orientamento sarebbe individuabile proprio nella titolarità e nella gestione delle stesse casse: il *princeps* risulterebbe essere titolare sia del *fiscus* in via diretta e in termini privatistici, sia dell'*aerarium Populi Romani* in via indiretta e in termini pubblicistici, in quanto soggetto collocato al vertice del sistema pubblico romano. L'imperatore, infatti, nell'istante in cui diviene *res publica*¹⁸² e in virtù della sua carica, può avere accesso al *patrimonium aerarii* per curare gli interessi dell'impero¹⁸³ come anche, inoltre, in forza del ruolo da questi ricoperto nel sistema pubblico è chiamato sia all'amministrazione delle casse, funzionali alla sopravvivenza dell'impero, sia a rifondere l'*aerarium*, attingendo dalle risorse contenute nel *fiscus*.

¹⁸¹ Tra i tanti cfr. J. BÉRANGER, *Recherches sur l'aspect idéologique du principat*, Basel, 1953, 198 ss.; S. GALEOTTI, 'Ex fisco', cit., 13 ss.

¹⁸² V. Ov. *trist.* 4.4.11-16: *nec tamen officium nostro tibi carmine factum principe tam iusto posse nocere puto. Ipse pater patriae – quid enim est civilius illo? – Sustinet in nostro carmine saepe legi; nec prohibere potest, quia res est publica Caesar, et de communi pars quoque nostra bono est.*

¹⁸³ Cfr. R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 252: «Possiamo quindi pervenire ad un primo ordine di conclusioni su quanto finora detto. Rispetto al principe 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 l'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, in una ripartizione fra diversi articoli di bilancio, come si direbbe con linguaggio moderno, senza che il rapporto “interno” *fiscus-princeps* ne venga diminuito; ma anche senza – va aggiunto – che questo possa autorizzarci ad accettare le conclusioni del Mommsen, il quale parlava di un *dominium* di mero carattere privatistico del principe sul *fiscus*».

Una tale lettura potrebbe trovare conferma anche nel periodo successivo ad Augusto, ossia durante il principato di Tiberio, ove l'organizzazione dell'amministrazione finanziaria non incontra particolari modifiche, ad eccezione di tutte quelle misure volte a contrastare la crisi economica del 33 d.C.¹⁸⁴. o a soccorrere la popolazione romana in occasione di particolari eventi o di calamità naturali¹⁸⁵, che vedranno in qualità di parte attiva proprio il precedentemente citato *princeps*.

Anche in questo caso le necessità che coinvolgono lo stato in un tale momento critico per l'economia romana, 'costringono' Tiberio a dover ricorrere al proprio '*fiscus*' per poter tutelare in via principale l'*aerarium Saturni*. Di fatto, l'attività dell'imperatore per

¹⁸⁴ V. *supra* §4, nt. 136.

¹⁸⁵ Cfr. sul punto R. DUNCAN JONES, *The economy*, cit., 145 ss.; cfr. nelle fonti Vell. 2.130.1-2: *Quanta suo suorumque nomine extruxit opera! Quam pia munificentia superque humanam evecta fidem templum patri molitur! Quam magnifico animi temperamento Cn. quoque Pompei munera absumpta igni restituit! Quidquid enim umquam claritudine eminuit, id veluti cognatum censet tuendum. Qua liberalitate cum alias, tum proxime incenso monte Caelio omnis ordinis hominum iacturae patrimonio succurrit suo! Quanta cum quiete hominum rem perpetui praecipuique timoris, supplementum, sine trepidatione dilectus providet!*; Tac. ann. 2.47.2, ove: *Eodem anno duodecim celebres Asiae urbes conlapsae nocturno motu terrae, quo inprovisior graviorque pestis fuit. neque solitum in tali casu effugium subveniebat in aperta prorumpendi, quia diductis terris hauriebantur. sedisse immensos montis, visa in arduo quae plana fuerint, effulsisse inter ruinam ignis memorant. asperrima in Sardonios lues plurimum in eosdem misericordiae traxit: nam centies sestertium pollicitus Caesar, et quantum aerario aut fisco pendebant in quinquennium remisit. Magnetes a Sipylo proximi damno ac remedio habiti; Tac. ann. 2.87.1: *Saevitiam annonae incusante plebe statuit frumento pretium quod emptor penderet, binosque nummos se additurum negotiatoribus in singulos modios. neque tamen ob ea parentis patriae delatum et antea vocabulum adsumpsit, acerbeque increpuit eos qui divinas occupationes ipsumque dominum dixerant. unde angusta et lubrica oratio sub principe qui libertatem metuebat adulationem oderat; e infine Tac. ann. 6.45.1, nella parte in cui: *Idem annus gravi igne urbem adficit, deusta parte circi quae Aventino contigua, ipsoque Aventino; quod damnum Caesar ad gloriam vertit exolutis domuum et insularum pretiis.***

cui questi è chiamato a rifondere¹⁸⁶ l'*aerarium* – sebbene non risulti una visione unitaria dalle testimonianze a noi giunte¹⁸⁷ – per garantire a Roma di poter far fronte alle proprie necessità¹⁸⁸, contribuirebbe a non condividere quella tesi di parte della dottrina¹⁸⁹ che sostiene l'esistenza di una netta separazione tra il 'fiscus-patrimonio privato' e il 'fiscus-patrimonio pubblico'.

¹⁸⁶ V. Suet. *Tib.* 49.1-2; Tac. *ann.* 6.19.1.

¹⁸⁷ Se per un verso in Dio Cass. 58.21.5 – nella parte in cui: καὶ πολλὰ γε αὐτοῦ παρακαλοῦντος ὥπως τι ἂν φαίη οὐδ' ἀποκρίνασθαί τι ἠθέλησε, τό τε πρᾶγμα τό κατὰ τὰ δανείσματα ἐμετρίασε, καὶ δισχιλίας καὶ πεντακοσίας μυριάδας τῶ δημοσίῳ ἔδωκεν ὥστ' αὐτὰς ὑπ' ἀνδρῶν βουλευτῶν ἀτοκεῖ τοῖς δεομένοις ἐς τρία ἔτη ἐκδανεισθῆναι, τοὺς τε ἐπιβητοτάτους τῶν τὰς κατηγορίας ποιουμένων ἀποθανεῖν ἐν μιᾷ ἡμέρᾳ ἐκέλευσε – può essere dedotta una rimessa all'*aerarium Populi Romani* per conto del *princeps* Tiberio direttamente dal *fiscus Caesaris*, in Tac. *ann.* 6.17.3 – *copiam vendendi secuta vilitate, quanto quis obaeratio, aegrius distrahebant, multique fortunis provolvebantur; eversio rei familiaris dignitatem ac famam praeceps dabat, donec tulit opem Caesar disposito per mensas milies sestertio factaque mutuandi copia sine usuris per triennium, si debitor populo in duplum praediis cavisset. sic refecta fides et paulatim privati quoque creditores reperti. neque emptio agrorum exercita ad formam senatus consulti, acribus, ut ferme talia, initiis, incurioso fine* – si potrebbe individuare invece un'operazione che avrebbe la propria origine e la propria esecuzione esclusivamente attraverso il *fiscus Caesaris*.

¹⁸⁸ Tale 'funzione-obbligo' potrebbe essere riconducibile alla posizione di *privatus* comunque riconosciuta dall'ordinamento, posizione questa che «lo vede comunque come un *privatus sui generis*, poiché chiamato a sostenere – anche economicamente – la *res publica*». Così S. GALEOTTI, 'Ex fisco', cit., 36; cfr. anche T. SPAGNUOLO VIGORITA, 'Bona caduca' e giurisdizione procuratoria agli inizi del terzo secolo d.C., in *Labeo*, 24, 1978, 451 ss.; E. LO CASCIO, 'Fiscus principis nostri' ('SC. de Cn. Pisone patre', ll. 54-55): ancora sulla configurazione giuridica del fisco imperiale, in ID., *Il 'princeps'*, cit., 173 ss.

¹⁸⁹ Cfr. O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian*, Berlin, 1905, 93 ss.; F.E. VASSALLI, *Concetto*, cit., 67; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.2, cit., 815 ss.

Ciò potrebbe comportare, al contempo, un contrasto con la tesi¹⁹⁰ fondata sull'interpretazione di quell'«...*ex fisco principum nostri...*» contenuto nel *senatusconsultum de Cn. Pisone Patre*, che sembrava propendere per la presenza di un *fiscus Caesaris* istituzionalizzato e contrapposto all'*aerarium* già in età tiberiana, come cassa unitaria e fulcro della finanza imperiale:

Sc. de Cn. Pisone Patre ll. 52 – 55: qui militarem disciplinam a divo Augusto institutam et servatam a Ti. Caesar(e) Augusto corrupisset, non solum indulgendo militibus, <ne> his, qui ipsis praesunt, more vetustissimo parerent, sed etiam donativa suo nomine ex fisco principis nostri dando quo facto milites alios Pisonian[os] alios Caesarianos dici laetatus sit honorando etiam eo<s> qui post <t> alis nominis usurp[atione]m ipsi paruisse<n> t qui post mortem Germanici Caesaris quoius interitum <non> p(opulus) R(omanus) modo[...].

Al contrario, sulla base di una differente lettura del *s.c. de Cn. Pisone Patre*, con il termine *fiscus* si confermerebbe il riferimento al mero *patrimonium* del *princeps* e, probabilmente, all'inizio di quella che sarebbe stata una progressiva istituzionalizzazione del *fiscus Caesaris*. Infatti, come riferito precedentemente per Augusto, anche Tiberio, in virtù degli oneri derivanti dalla sua posizione, aveva il dovere di curare gli interessi e le necessità dell'impero in nome del *populus romanus*¹⁹¹ facendo ricorso al suo *imperium*¹⁹².

¹⁹⁰ Per questo approccio cfr. F. MERCOGLIANO, *Pisone*, cit., 129 ss.

¹⁹¹ Cfr. S. GALEOTTI, 'Ex fisco', cit., 31.

¹⁹² Cfr. S. PULIATTI, *Il 'De iure fisci' di Callistrato e il processo fiscale in età severiana*, Milano, 1992, 106 ss., per una istituzionalizzazione del *fiscus Caesaris* in un'epoca successiva rispetto al periodo della dinastia Giulio-Claudia. Di fatto, anche secondo l'autore, l'espressione «*ex fisco principum nostri*» – contenuta nel senato consulto *de Cn. Pisone Patre* – non dovrebbe intendersi come una cassa pubblica centrale ma, contrariamente, come «la tesoreria di una provincia sottoposta al controllo diretto del *princeps* [...], identificando risorse ch'egli acquisisce

Ecco come, usando una celebre espressione del Garzetti, la dicotomia tra *aerarium Populi Romani* e *fiscus Caesaris* potrebbe ridursi a una «questione in parte di nomi¹⁹³», dal momento che più che di rapporto dicotomico dovrebbe parlarsi di rapporto concorrente tra le due casse che potevano essere o meno usate dal *princeps*, potendo prevalere esclusivamente l'utilizzo di una sull'altra in base alle circostanze e alle possibilità.

Nella sua fase evolutiva finale, all'incirca nel III secolo d.C., a causa della tendenza centralizzatrice del sistema romano, caratterizzato ormai al vertice da una singola persona fisica munita anche di carattere pubblico (rispetto all'epoca precedente che vedeva solo un organo pubblico), il *fiscus Caesaris* diverrà il fulcro delle finanze imperiali rispetto all'*aerarium*, ormai declassato a mera cassa municipale dell'*urbs* romana¹⁹⁴. Durante l'età dei Severi infatti, il *fiscus* inizia ad ottenere una propria autonomia legislativa – esempi in tal senso risulterebbero essere le attività ad esso riconducibili, deducibili da vari frammenti del XLIX libro del Digesto, *de iure fisci*¹⁹⁵ – oltre a quella giuridica che aveva iniziato a guadagnare progressivamente, già dal periodo adrianeo.

In età imperiale inoltrata, in particolare in quella traianea¹⁹⁶, l'*aerarium* assurge ormai per un verso, a 'mero sintomo' del sistema

direttamente (e poi amministra per il tramite dei suoi *legati*) per ottemperare ai compiti del governo», così S. GALEOTTI, 'Ex fisco', cit., 30.

¹⁹³ Così A. GARZETTI, 'Aerarium', cit., 324.

¹⁹⁴ Cfr. A. GARZETTI, 'Aerarium', cit., 326.

¹⁹⁵ V. S. PULIATTI, *Il 'de iure fisci'*, cit., 95 ss.; cfr. anche *De iure fisci* D. 49.14.

¹⁹⁶ Nelle fonti cfr. Plin. *paneg.* 36.3: *At fortasse non eadem severitate fiscum, qua aerarium, cohibes. Immo tanto maiore, quanto plus tibi licere de tuo, quam de publico credis. Dicitur actori, atque etiam procuratori tuo: In ius veni: sequere ad tribunal.*; Plin. *paneg.* 42.1: *Locupletabant et fiscum et aerarium non tam Voconiae et Iuliae leges, quam maiestatis singulare et unicum crimen eorum, qui crimine vacarent.*; Frontin. *acq.* 118: *Commoda publicae familiae ex aulario dantur, quod impendium exoneratur vectigalium reditu ad ius aquarum pertinentium. [...] Caesaris familia ex fisco accipit commoda, unde et omne plumbum et omnes*

fiscale romano che troverà il suo stadio evolutivo finale nel *Fiscus*, in primo luogo fulcro dell'amministrazione pubblica e finanziaria, e in secondo – a differenza di quel periodo in cui assumeva esclusivamente il ruolo di 'parte' nel rapporto bilaterale con il *princeps* – munito ormai di una certa 'autonomia' anche processuale, in virtù della 'giurisdizione speciale'¹⁹⁷ in materia di *fiscalis pecuniaria causa*¹⁹⁸ ormai in vigore, rispetto all'erario dell'età repubblicana; per altro verso, l'*aerarium* diventa solo un ricordo dell'esperienza

impensae ad ductus et castella et lacus pertinentes erogantur.; Tac. ann. 2.4.47; Tac. ann. 6.2.17: *Hinc inopia rei nummariae, commoto simul omnium aere alieno, et quia tot damnatis bonisque eorum divenditis signatum argentum fisco vel aerario attinebatur.*; Suet. *Vesp.* 16: *Sunt contra qui opinentur ad manubias et rapinas necessitate compulsum summa aerarii fiscique inopia; de qua testificatus sit initio statim principatus, professus quadringenties milies opus esse, ut res p. stare posset.*

¹⁹⁷ In materia di processo e giurisdizione fiscale si rinvia, senza pretesa di esaustività, a C. LÉCRIVAIN, *La juridiction*, cit., 91 ss.; F. DE MARINI AVONZO, *La funzione giurisdizionale del senato romano*, Milano, 1957, 45 ss.; G. PROVERA, *La 'vindicatio caducorum'. Contributo allo studio del processo fiscale romano*, Torino, 1964, 107 ss.; T. SPAGNUOLO VIGORITA, 'Secta temporum meorum'. *Rinnovamento politico e legislazione fiscale agli inizi del principato di Gordiano III*, Palermo, 1978, *passim*; T. SPAGNUOLO VIGORITA, 'Bona', cit., 17 ss.; G. PUGLIESE, *Processo privato e processo pubblico. Contributo all'individuazione dei loro caratteri nella storia del diritto romano*, in *Riv. dir. proc.*, 3, 1948, 63 ss., ora in *Scritti giuridici scelti*, I, *Diritto romano*, Napoli, 1985, 39 ss.; S. RANDAZZO, *Appello*, cit., 337 ss.; F. ARCARIA, 'Senatus censuit'. *Attività giudiziaria ed attività normativa del senato imperiale*, Milano, 1992, 179 ss.; S. PULIATTI, *Il 'De iure fisci'*, cit., 126 ss.; F. MERCOGLIANO, *Per un 'diritto tributario' in età severiana?*, in *Labeo*, 40, 1994, 383 ss.; M. KASER – K. HACKL, *Das romische Zivilprozessrecht*, Munchen, 1996, 453 ss.; T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La giurisdizione fiscale tra Augusto e Adriano*, in *Gli 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 G. Boulvert (Copanello, 5-8 giugno 1996)*, a cura di F. Milazzo, Napoli, 1999, 449 ss.

¹⁹⁸ Cfr. Ulp. *2 de off. proc.* D. 1.16.9: *Nec quicquam est in provincia, quod non per ipsum expediatur. sane si fiscalis pecuniaria causa sit, quae ad procuratorem principis respicit, melius fecerit, si abstineat.*

repubblicana in un ordinamento del tutto avulso da quello di origine.

Da qui si potrebbe dedurre come, successivamente, l'*aerarium Saturni* avrebbe rappresentato solo un ricordo del primo stadio dell'evoluzione della cassa centrale romana che si sarebbe sviluppata nel *fiscus Caesaris*, andando a ribaltare quella che era definita dalla dottrina novecentesca¹⁹⁹, come una dicotomia intercorrente tra le suddette casse. All'interno del *Fiscus*, la 'tesoreria' repubblicana andrà a confondersi in virtù di quel rapporto inversamente proporzionale, che prevedeva l'attribuzione delle competenze appartenenti da tempo al secondo in favore del primo.

6. Il 'decorso del tempo' nell'esperienza giuridica romana

A questo punto potremmo tentare di fare qualche considerazione conclusiva circa un'eventuale rilevanza del decorso del tempo nel sistema fiscale romano, riassumendo al contempo i dati sin qui ottenuti.

Innanzitutto sarebbe da premettere che i disposti normativi nel sistema romano erano soggetti a una disciplina che potrebbe essere compresa, in parte, mediante il passo di Modestino contenuto nei *libri regularum*.

Mod. 7 *reg. D.* 50.16.102: "*derogatur*" *legi aut "abrogatur"*. *derogatur legi, cum pars detrahitur: abrogatur legi, cum prorsus tollitur.*

Sebbene sia materialmente contestualizzabile nell'età imperiale inoltrata, il passo di Modestino ci permetterebbe di

¹⁹⁹ V. *supra* § 5, nt. 159.

comprendere quale disciplina fosse prevista nel sistema romano in materia di *leges* – o anche nel caso di un’eventuale antinomia tra le stesse – potendo queste essere soggette a un’abrogazione oppure a una deroga. Nel primo caso, una legge successiva poteva essere idonea a eliminare integralmente il disposto normativo di un’altra precedente purché recante un medesimo contenuto. Nel secondo caso, invece, una norma successiva poteva essere in grado di poter ‘derogare’ singole parti della disposizione precedente prevedendo una loro sostituzione oppure una mera cancellazione.

L’obiettivo di questa ricerca è stato di individuare una traccia di un fenomeno simile o, almeno, di un sintomo di quella disciplina che avrebbe potuto condurre alla formazione dell’istituto dell’efficacia nel tempo, oggi istituto di garanzia fondamentale del cittadino contribuente nella maggior parte degli ordinamenti giuridici esistenti²⁰⁰. Per certi aspetti, infatti, potrebbe essere

²⁰⁰ Nell’ordinamento giuridico italiano – e in particolare nel diritto tributario come anche in tutti gli ambiti pubblicistici – si distingue fra efficacia nello spazio ed efficacia nel tempo delle norme. Per quanto attiene alla prima, di fondamentale importanza sarà l’individuazione dei limiti territoriali entro i quali la norma potrà produrre i propri effetti, salvo eventuali ipotesi previste dal legislatore. Per l’efficacia nel tempo – la cui disciplina odierna è illustrata, sebbene in linea generale, dagli articoli 10, 11 e 15 delle preleggi del Codice Civile, a cui si rinvia – invece, si dovrà individuare l’arco temporale in cui la norma risulti idonea alla produzione di effetti nel sistema in cui viene emanata. Quando si considera questo ‘arco di tempo’ ci si riferisce prima di tutto, al momento in cui la norma comincia a produrre gli effetti obbligatori, in sé insiti, nei confronti della collettività; nonché, si allude all’individuazione delle fattispecie tassative sulla base delle quali la norma viene applicata nelle sue caratteristiche vincolanti; e in ultimo, si fa riferimento al momento in cui si verifica la cessazione degli effetti da essa derivanti, ossia quando si estingue l’obbligatorietà della stessa verso la collettività. Cfr. F. AMATUCCI, *L’efficacia nel tempo della norma tributaria*, Milano, 2005, *passim*; G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 2012, 121.; S. DORIGO, *Il divieto di retroattività delle norme tributarie: spunti ricostruttivi a partire da una recente sentenza sull’abuso del diritto*, in *Riv. dir. trib.*, 6, 2013, 603; F. TESAURO,

comprensibile come anche il diritto tributario moderno non possa prescindere, sul piano storico e concettuale, dal *ius fisci* vigente nel mondo romano, potendo trovare in quest'ultimo un autorevole precursore dal quale poi – pur considerando i mutamenti susseguitisi nel tempo in relazione alle diversità dei contesti storici e quindi giuridici – ha tratto le proprie origini²⁰¹.

Tuttavia un approccio di tal genere, se utilizzato, all'inverso, per approssimarsi al sistema giuridico romano muovendo da concetti e termini moderni, potrebbe essere fonte di disorientamento, dal momento che condurrebbe esclusivamente al tentativo, in sé inopportuno e fonte di possibili errori di ricostruzione storica, di individuazione di una disciplina del decorso del tempo sul modello di quella oggi in vigore. Di fatto,

Istituzioni di diritto tributario, I, Milano, 2013, 36 ss.; F. AMATUCCI, *Principi di diritto tributario*, Torino, 2016, 35 s.

²⁰¹ A tal proposito, di rilevante importanza sarebbe, a parer mio, un passo del Fernández de Buján ove sono indicati alcuni degli istituti introdotti nel sistema romano che, seppur con qualche naturale modifica dettata dalle condizioni sociali in cui trovarono la propria previsione, risultano essere tutt'oggi presenti, tra cui «los índices de inflación, los flujos monetarios, la devaluación de la moneda, la creación de una moneda única y un mercado común, sin fronteras, los modelos privado y público de financiación de las obras públicas, la reducción o el aumento de los gastos generales en atención a la coyuntura económica, el análisis contable, por parte de los empleados públicos responsables, de los gastos e ingresos públicos, con la finalidad de adaptar las correspondientes partidas contables a las profundas transformaciones que se producen en la sociedad y en la economía de su tiempo, la contención y el control del gasto público...», così in *Ius cit.*, 8 ss. Sul punto cfr. anche L. GUARINI, *La finanza del popolo romano. Trattato storico-legale*, Napoli, 1841, 5 ss.; E. CICCOTTI, *Lineamenti dell'evoluzione tributaria nel mondo antico*, Milano, 1927, 82 ss.; R. DUNCAN JONES, *The Economy*, cit., 145 ss.; M. CASAL BRAVO, *El erario y el fisco en la Roma de Augusto*, in *Revista Española de Derecho Financiero*, 12, 1976, 545 ss.; A. CHASTAGNOL, *Problèmes fiscaux du Bas-Empire*, in *Points de vue sur la fiscalité antique*, 44, 1979, 127 ss.; A. MASI, *L'amministrazione finanziaria*, in *Lineamenti di storia del diritto romano, sotto la direzione di Mario Talamanca*, Milano, 1989, 493 ss.; M.J. GARCIA GARRIDO, *El comercio, los negocios y las finanzas en el mundo antiguo*, Madrid, 2001, 19 ss.

un tale approccio potrebbe portare lo studioso alla ricerca di un fenomeno abrogativo in un sistema, come quello romano, in cui il diritto risulta essere prevalentemente di tipo consuetudinario e quindi ove dovrebbe essere più probabile rintracciare una disapplicazione, piuttosto che una abrogazione delle leggi stesse. Per questo motivo potrebbe risultare particolarmente complesso rilevare un effettivo sintomo dell'odierna disciplina dell'efficacia nel tempo attraverso il ricorso – menzionato precedentemente – a quegli strumenti che derivano dagli ordinamenti contemporanei. Una prima conclusione di tal genere sarebbe comprensibile, a mio parere, facendo riferimento ai differenti sistemi in esame. Partendo dal diritto moderno, com'è noto, il fenomeno abrogativo – essendo l'intero ordinamento giuridico fondato su norme scritte – richiederebbe la sostituzione di una disposizione normativa già in vigore con una più recente, ai fini della sua realizzazione. Nel sistema romano invece, una tale ipotesi potrebbe non essere frequentemente riscontrabile, dal momento che la formazione del diritto e la sua conseguente idoneità a produrre effetti giuridici è ancora da attribuirsi al diritto consuetudinario.

Come accennato all'inizio della nostra riflessione, non frequentemente nel sistema romano si è verificato un avvicendamento di norme appartenenti a periodi differenti tale da dar luogo a un vero e proprio fenomeno di successione di leggi nel tempo. Ad esempio, come si vedrà di qui a breve, in materia impositiva si è verificata più frequentemente l'istituzione *ad hoc* di un tributo sulla base di particolari necessità dell'*urbs* romana (con la conseguente sospensione dello stesso al momento del raggiungimento degli obiettivi), piuttosto che un avvicendamento di due norme regolanti la medesima ipotesi. Quest'ultimo caso, però, risulterebbe essere comunque presente nella storia legislativa

romana a scapito di quanto ritenuto dal Guarino²⁰², il quale riteneva che «al diritto preclassico fu ignota l'abrogazione espressa, totale (*abrogatio*) o parziale (*derogatio, exrogatio*) di una legge precedente da parte di una legge successiva».

Come si è infatti rilevato, la previsione di forme di imposizione in virtù di determinate necessità statali si è verificata nel caso del *tributum*, dopo la sua sospensione, nel 167 a.C.²⁰³, in occasione della conquista delle province orientali, nonché nel caso delle *leges sumptuariae*. Nel primo caso potrebbero essere ravvisabili esclusivamente forme di decorso del tempo 'improprie', come abbiamo pensato di poterla definire, in virtù dell'assenza di una vera e propria successione di leggi nel tempo (trattandosi della mera applicazione e disapplicazione della medesima contribuzione, ma senza la previsione di una nuova che si sostituisse alla stessa), considerando anche la possibilità, per lo stesso *tributum*, di essere nuovamente disposto *ad hoc* qualora necessario²⁰⁴. In tal senso, la particolarità relativa all'efficacia di questo tributo²⁰⁵ sarebbe ravvisabile mediante una relazione con quella dello *stipendium*, suo

²⁰² Storia, cit., 286.

²⁰³ Cfr. nelle fonti Cic. *off.* 2.22.76; Plin. *nat. hist.* 33.3.56; Plut. *Aem.* 38.1; Val. Max. 4.3.8. In letteratura, invece, cfr. T.P. WISEMAN, *The Census in the First Century B.C.*, in *JRS*, 59, 1969, 60; C. NICOLET, 'Tributum', cit., 2; C. NICOLET, *Strutture*, cit., 173; U. LAFFI, *Studi di storia romana e di diritto*, Roma, 2001, 40.

²⁰⁴ A titolo esemplificativo si potrebbe far riferimento in tal senso alla già citata guerra civile, in occasione della quale fu prevista una nuova istituzione del *tributum*, precedentemente sospeso, cfr. P. CERAMI, recensione a C. NICOLET, 'Tributum', cit., 160; H.G. LIDDELL, *A History*, cit., 391.

²⁰⁵ Cfr. nelle fonti Cic. *off.* 2.22.76; Plin. *nat.* 33.3.56; Plut. *Aem.* 38.1; Val. Max. 4.3.8. In letteratura, invece, cfr. G. HUGO, 'Historia', cit., 424 s.; C. LÉCRIVAIN, voce *Tributum*, in *DS*, 2, Paris, 1877, 430 ss.; J. MARQUARDT, *De l'organisation*, cit., 209; P. GUIRAUD, *L'impôt*, cit., 440 ss.; E. DE RUGGIERO, *Lo Stato e le opere pubbliche in Roma antica*, Torino, 1925, 204; G.I. LUZZATTO, voce *Tributo*, cit., 851 ss.; P. CERAMI, recensione a C. NICOLET, 'Tributum', cit., 160; F. LAMBERTI, *Percorsi*, cit., 25.

equivalente²⁰⁶, ma posto originariamente in posizione antitetica, poiché previsto per i *peregrini* e applicato senza alcuna sospensione, assurgendo quindi a imposizione di carattere ordinario.

Nel secondo caso, invece, la storia romana ha visto l'avvicinarsi di norme riconducibili all'alveo delle leggi suntuarie ma, al contempo, caratterizzanti come leggi che si susseguirono nel tempo. Esempio emblematico in questo caso potrebbe essere rappresentato proprio dall'avvicinarsi della *lex Oppia*, sostituita dalla *lex Valeria Fundania*, trattata da Valerio Massimo nel *Factorum et dictorum memorabilium*:

Val. Max. 9.1.3: *Urbi autem nostrae secundi Punici belli finis et Philippus Macedoniae rex devictus licentioris vitae fiduciam dedit. quo tempore matronae Brutorum domum ausae sunt obsidere, qui abrogationi legis Oppiae intercedere parati erant, quam feminae tolli cupiebant, quia his nec veste varii coloris uti nec auri plus semunciam habere nec iuncto vehiculo propius urbem mille passus nisi sacrificii gratia vehi permittebat. et quidem optinuerunt ut ius per continuos xx annos servatum aboleretur: non enim providerunt saeculi illius viri ad quem cultum tenderet insoliti coetus pertinax studium aut quo se usque effusura esset legum victrix audacia. quod si animi muliebris apparatus intueri potuissent, quibus cotidie aliquid novitatis sumptuosius adiectum est, in ipso introitu ruenti luxuriae obstitissent. sed quid ego de feminis ulterius loquar, quas et inbecillitas mentis et graviorum operum negata adfectatio omne studium ad curiosiorem sui cultum hortatur conferre, cum temporum superiorum et nominis et animi excellentis viros in hoc priscae continentiae ignotum devorticulum prolapsos videam? idque iurgio ipsorum pateat.*

In questo passo, oltre a potersi rilevare un progressivo incremento del disprezzo delle donne romane verso le norme

²⁰⁶ Cfr. Liv. 45.29; Ulp. 17 *ad ed.* D. 50.16.27.1. In letteratura, invece, v. F. GRELLE, 'Stipendium', cit., 2 ss. e 16 ss.; P. CERAMI, *Il rapporto*, cit., 34 ss.; F. GRELLE, *L'appartenenza*, cit., 309 ss.

poste a salvaguardia dei *mores*²⁰⁷, si appurerebbe la richiesta da parte delle stesse – e sostenuta dai tribuni Marco Fundanio e Lucio Valerio – di una vera e propria abrogazione della *lex Oppia* («...*quam feminae tolli cupiebant...*»), *lex* in vigore già da vent'anni, *et quidem optinuerunt*. Naturalmente di questa previsione beneficiarono successivamente anche quegli *et nominis et animi excellentis viros* che, fino a quel momento, avevano osservato e sostenuto la moralità e la moderazione degli antichi per poi sposare questo modo di vivere licenzioso di cui l'autore parrebbe sottolineare con disprezzo l'incongruità morale.

Così, sebbene per certi aspetti questa testimonianza potrebbe dimostrare la presenza di almeno un sintomo dell'efficacia del tempo oggi in vigore, abbiamo tentato di prendere in esame il sistema fiscale romano da una prospettiva differente, focalizzando l'attenzione della ricerca sul soggetto esercente e rappresentante l'amministrazione finanziaria, in quanto portatore dell'interesse fiscale dello stato. In tale ambito sarebbe da rilevare l'avvicendamento verificatosi ai vertici del sistema fiscale romano a cavaliere tra l'età repubblicana e quella imperiale, che ha visto il progressivo subentro del *princeps* al senato.

Fino al principato, infatti – usando le parole del Liddell²⁰⁸ – il senato «had the power of calling for this payment», potere che con l'avvento di Ottaviano Augusto venne trasferito a quest'ultimo, assurgendo il *princeps*, non solo per questo motivo, a

²⁰⁷ Cfr. Liv. 34.1.3: *ne qua mulier plus semunciam auri haberet neu vestimento versicolori uteretur neu iuncto vehiculo in urbe oppidove aut propius inde mille passus nisi sacrorum publicorum causa veheretur. M. et P. Iunii Bruti tribuni plebis legem Oppiam tuebantur nec eam se abrogari passuros aiebant; ad suadendum dissuadendumque multi nobiles prodibant*. In particolare, il testo della *lex Oppia* prevedeva un divieto per le donne di possedere più di un certo quantitativo di oro, di utilizzare abiti dai colori sgargianti nonché di circolare in particolari carrozze se non in occasione di pubbliche cerimonie.

²⁰⁸ *A History*, cit., 390 s.

nuovo apice dell'ordinamento romano. Nello specifico, in occasione del mutamento verificatosi – e quindi al momento del trasferimento dell'*imperium* e della *potestas* dal *senatus* al *princeps* nell'amministrazione dell'*urbs* e delle province – potrebbe essere rilevabile anche l'avvicendamento ai vertici del soggetto impositore esercente la contestuale e connessa l'amministrazione finanziaria²⁰⁹. La rilevanza di questo momento della storia romana parrebbe deducibile, a mio modo di pensare, oltre che dal mutamento fisico e giuridico dell'esercente il potere in ambito fiscale, anche dall'ulteriore prospettiva che ne deriverebbe, dalla quale sarebbe possibile analizzare le scelte di natura tributaria e il loro avvicendamento con la legislazione già in vigore.

Così, proprio in tale occasione, facendo riferimento alla politica riformista di Augusto – nella qualità di nuovo esercente l'amministrazione finanziaria – produttiva di effetti anche nel sistema fiscale, potrebbe essere ravvisabile un eventuale 'sintomo' del decorso del tempo. Di fatto, oltre ai cambiamenti apportati all'intero apparato amministrativo dell'impero, di particolare rilevanza potrebbero risultare due momenti ascrivibili alla dinastia giulio-claudia: le riforme monetarie di Augusto²¹⁰ (in occasione dell'istituzione del *Caesar Augustus* aureo) e di Nerone, e il successivo tentativo di riforma, effettuato sempre da Nerone, da considerarsi al pari di un attacco al sistema senatorio.

Nel primo caso, al pari di una successione di leggi nel tempo, si potrebbe pensare ad una forma di decorso del tempo

²⁰⁹ Cfr. nelle fonti Suet. *Aug.* 28.1; Suet. *Tib.* 30; Suet. *Cal.* 37.1; Tac. *ann.* 6.3 e 13.4; Tac. *ann.* 13.49. In letteratura, invece, cfr. C.H.V. SUTHERLAND, 'Aerarium', cit., 151; F. CANCELLI, voce *Principato* (*Dir. Rom.*), cit., 870 ss.; P. DE FRANCISCI, *Nuovi appunti*, cit., 9 ss.; F. GUIZZI, *Il Principato*, cit., 115; A. GUARINO, *Gli aspetti*, cit., 506; F. DE MARTINO, *Storia*, cit., IV.1, 146 s. e IV.2, 898; J.B. CAMPBELL, *The Emperor*, cit., 164 s.; A. LINTOTT, 'Imperium', cit., 119; P. CERAMI, *Potere*, cit., 185; A. TRIGGIANO, *I poteri*, cit., 23 ss.

²¹⁰ Vedi TH. MOMMSEN, *A History*, cit., 133.

caratterizzato da una disciplina, in questo caso monetaria, che si avvicenda a una precedente riformandola e sostituendola a tutti gli effetti. Se, per un verso, la riforma augustea del 28 a.C. circa prevedeva l'inserimento di una nuova moneta d'oro²¹¹, la riforma monetaria neroniana invece incise sull'ammontare e sulla valutazione economica intrinseca delle monete d'oro e d'argento, dal momento che fu ridotto il valore delle prime in favore delle seconde determinando al contempo un vantaggio sia per lo stato, ma soprattutto per i ceti meno agiati.

Nel secondo caso, invece, si sarebbe potuto individuare un'altra forma di 'decorso del tempo' nel tentativo di riforma neroniana del 57 d.C. circa, dal momento che tale intervento avrebbe potuto determinare una modifica di non poco conto rispetto al sistema già in vigore. Questo tentativo di riforma tributaria, infatti, avrebbe condotto all'eliminazione dei *portoria* e *vectigalia*, provocando contestualmente la sospensione della loro riscossione. In questo senso, quindi, si sarebbe verificato, per un

²¹¹ La rilevanza dell'introduzione di questo *Caesar Augustus aureus* sarebbe individuabile nella rappresentazione del *princeps*, per la prima volta, in un contesto giuridico. Relativamente all'introduzione dell'*aureus* e alle ragioni poste a conferma della sua introduzione, in quanto conseguente alle abrogazioni, effettuate da Augusto, delle normative precedentemente introdotte durante il triumvirato, cfr. nelle fonti Dio Cass. 53.1.1; Dio Cass. 53.2.5; Tac. *ann.* 3.28.2. In letteratura, invece, cfr. R. MARTINI, *Note in calce ad una falsa emissione aurea di Octavianus, recentemente apparsa sul mercato antiquario*, in *Annotazioni Numismatiche*, 5, 1992, 94 s.; H. ZEHACKER, *Quelques remarques sur le revers du nouvel aureus d'Octavien (28 av. J.-C.)*, in *Bulletin de la Société Française de Numismatique*, 58, 2003, 1 ss.; D. MANTOVANI, *Leges et iura p(opuli) r(omani) restituit'. Principe e diritto in un aureo di Ottaviano*, in *Athenaeum*, 96, 2008, 5 ss.; J.W. RICH, *Making the Emergency Permanent: 'auctoritas', 'potestas' and the Evolution of the Principate of Augustus*, in *Des réformes augustéennes*, a cura di Y. Riviere, Roma, 2012, 37 ss.; F. COSTABILE, *RG. 34.1: «[Pot]iens re[rum] Om[n]ium» e l'«Edictum de redenda re publica»*, in *Revisione ed integrazione dei 'Fontes Iuris Romanis Anteiusiniani' (FIRA). Studi preparatori, Leges, I*, a cura di G. Purpura, Torino, 2012, 255 ss.

verso, un fenomeno probabilmente abrogativo per le forme di imposizione da questa coinvolte e per altro, la conferma dell'ormai avvenuto mutamento del soggetto esercente l'amministrazione finanziaria dello stato, dal momento che tale proposta di emendamento derivava ormai dall'imperatore e non più dal senato, ma anzi risultava essere contro quest'ultimo. In tal senso, la natura politica di tale scelta potrebbe essere deducibile anche dalla «volontà del senato di conservare il proprio *status* economico che ormai costituiva il più significativo aspetto di un potere politico in netto declino²¹²», dal momento che l'intervento riformista di Nerone avrebbe comportato un mutamento della disciplina delle due forme di tributo, comportando con i suoi effetti una trasformazione dell'intero sistema.

In ultimo si è analizzato il problema da un'ulteriore angolazione, ossia focalizzando la ricerca su quella relazione, in passato ritenuta dicotomica in senso assoluto e stringente, tra *aerarium* e *fiscus* che ha dato luogo alle note diatribe dottrinali²¹³. Per certi aspetti questa prospettiva di analisi potrebbe collocarsi prima di tutto come una vera e propria conseguenza del mutamento del soggetto esercente il potere di amministrazione finanziaria romana; al contempo, però, potrebbe fornire anche un ulteriore spunto di riflessione sulla tematica del decorso del tempo nel sistema romano. Ciò risulterebbe deducibile proprio da questa relazione intercorrente tra le casse romane, appartenenti a due periodi differenti, di cui uno sarebbe stato caratterizzato dal ruolo centrale

²¹² Così S. RANDAZZO, *Appello*, cit., 339.

²¹³ Cfr. TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, cit., 1001; U. WILCKEN, *Zu den 'Impensae'*, cit., 772 ss.; S. BOLLA, *Die Entwicklung*, cit., 89, nt. 69; G. CARDINALI, *Amministrazione*, cit., 161 ss.; C.H.V. SUTHERLAND, '*Aerarium*', cit., 151 ss.; A. GARZETTI, '*Aerarium*', cit., 322 s.; W. DAHLHEIM, *Gewalt*, cit., 74 ss.; F. MILLAR, *The Political Character*, cit., 1 ss.; A. LINTOTT, *The Constitution*, cit., 191 ss.; S. GALEOTTI, '*Res*', cit., 459 e 459, nt. 120.

del senato, e l'altro che vede il *princeps* come protagonista di un mutamento lento ma sistematico dell'intero apparato pubblico.

In particolare, già sul funzionamento della cassa originaria di Roma – oltre che in merito all'istituzione dei singoli *fisci* volti a facilitare l'amministrazione delle province dell'impero – si manifestò una delle 'riforme velate' di Augusto che avrebbero reso il principato, mediante lo sfruttamento degli organi repubblicani, una «monarchia mascherata²¹⁴». Il *princeps* infatti modificò il funzionamento dell'*aerarium Populi Romani* e al contempo, i soggetti chiamati alla sua gestione²¹⁵. Le riforme relative al funzionamento delle casse romane potrebbero considerarsi 'velate' dal momento che Augusto non dispose una sostituzione immediata del *fiscus* in luogo dell'*aerarium*, ma questa successione – come ribadito a più riprese – fu molto lenta. Complice di questo progressivo avvicendamento, fu anche la pratica non poco diffusa del *princeps* (che si verificò durante quasi tutta la convivenza di queste due casse) di rifondere a più riprese l'erario nei periodi di crisi e in caso di necessità dello Stato²¹⁶, in quanto *res qui est publica*, attingendo dal *fiscus*.

Nel caso di specie, infatti, questo avvicendamento tra le due casse – rappresentanti inizialmente, nel caso del *fiscus Caesaris*, la cassa e il patrimonio privato del *princeps* (contenente tanto i suoi

²¹⁴ Così V. ARANGIO-RUIZ, *Storia*, cit., 218; Cfr. anche A. GUARINO, *Storia*, cit., 347 ss.; W. EDER, *Augustus*, cit., 13 ss.; E. ROMANO, *L'ambiguità*, cit., 17 ss.; V.G.D. MEROLA, *L'amministrazione*, cit., 503 ss.;

²¹⁵ Cfr. W. ECK, *Augustus administrative Reformen. Pragmatismus oder systematisches Planen?*, in *AClass*, 29, 1986, 105 ss.; E. LO CASCIO, *Il 'princeps'*, cit., 13 ss.

²¹⁶ Cfr. Suet. *Tib.* 49.1-2; Tac. *ann.* 6.17.3 e 6.19.1.; Dio Cass. 58.21.5. In letteratura, invece, cfr. R. ORESTANO, *Il problema*, cit., 252; T. SPAGNUOLO VIGORITA, *'Bona caduca'*, cit., 451 ss.; S. PULIATTI, *Il 'De iure fisci'*, cit., 106 ss.; E. LO CASCIO, *'Fiscus'*, cit., 173 ss.; S. GALEOTTI, *'Ex fisco'*, cit., 31 e 36 ss.; S. GALEOTTI, *Il 'Fiscus'*, cit., 21 s.

beni privati, quanto le entrate pubbliche derivanti dalle province a questi ricondotte)²¹⁷ e, nel caso dell'*aerarium Populi Romani*, la cassa principale di origine repubblicana di Roma e di tutto l'impero – si realizzerà solo nel momento in cui la cassa più antica sarà ridotta a mera cassa municipale²¹⁸, rispetto a quella di più recente formazione che si sostituirà alle sue funzioni.

Quanto rilevato potrebbe rappresentare un ulteriore testimonianza di decorso del tempo 'improprio' con l'introduzione di una nuova disciplina a scapito di una precedente e degli effetti da questa prodotti in virtù del mutato regime politico. Un simile effetto del decorso del tempo sarebbe quindi individuabile, nella successione vera e propria – seppur avvenuta in sordina, date le lunghe tempistiche – che si è avuta tra il *fiscus* e l'*aerarium*, seppur essa abbia avuto luogo in un arco di tempo di gran lunga maggiore rispetto a una 'semplice' successione di leggi nel tempo.

Ulteriore fattispecie che potrebbe far alludere a una nuova ipotesi di decorso del tempo nel sistema fiscale romano potrebbe essere rappresentato dal *Gnomon*²¹⁹ dell'*idiologus*, attribuito al periodo degli antonini, consistente in una 'guida' destinata al funzionario fiscale competente per l'amministrazione della *res privata* (detta appunto ἴδιος λόγος) e contenente un insieme di misure dettate da una esigenza fiscale²²⁰. Secondo parte della dottrina²²¹, il testo la cui datazione risulterebbe essere intorno al

²¹⁷ In questa prospettiva cfr. F. MILLAR, *The 'fiscus'*, cit., 29 ss.; F. MILLAR, *The 'aerarium' and its Officials Under the Empire*, in *JRS*, 54, 1964, 33 ss.; M. ALPERS, *Das nachrepublikanische Finanzsystem*, cit., 21 ss.; S. GALEOTTI, *Il 'fiscus'*, cit., 15.

²¹⁸ Cfr. A. GARZETTI, *'Aerarium'*, cit., 326.

²¹⁹ Cfr. BGU V.1210.

²²⁰ Vedi M. DAVID – B.A. VAN GRONINGEN, *Papyrological primer*³, Leyden, 1952, 111.

²²¹ Cfr. T. REINACH, *Un code fiscal de l'Égypte romaine: le Gnomon de l'Idiologue*, Paris, 1920, *passim*; S. RICCOBONO, *Il 'Gnomon' dell'Idios Logos*, Palermo, 1950,

149 d.C.²²², sarebbe da considerarsi come una sorta di ‘riedizione’ del *gnomon* del periodo neroniano o addirittura del principato augusteo. In tal senso, il papiro rappresenterebbe un utile supporto per la nostra prospettiva d’indagine, in quanto il testo recuperato riporterebbe nella parte iniziale la prefazione, «that it was first drafted under Augustus²²³». Al suo interno, invece, il documento è stato soggetto a continue modifiche e aggiornamenti, attraverso provvedimenti degli imperatori che si susseguirono, del senato o anche delle alte magistrature presenti in Egitto, in base alle esigenze e circostanze del contesto all’interno del quale era stato emanato²²⁴.

Pertanto, anche il contenuto del *gnomon* (BGU V, 1210), ricoprendo il ruolo di testimonianza di un effettivo aggiornamento della normativa vigente nella realtà fiscale provinciale egiziana,

86 s. e 149 ss.; M. DAVID – B.A. VAN GRONINGEN, *Papyrological*, cit., 111; R. TAUBENSCHLAG, *The Law of Greco-Roman Egypt in the Light of the Papyri*², Warszawa, 1955, 32; P.R. SWARNEY, *The Ptolemaic and Roman Idios Logos*, Toronto, 1970, *passim*; O. MONTEVECCHI, *L’amministrazione dell’Egitto sotto i Giulio-Claudi*, in *ANRW*, 2, 10.1, 1988, 412 ss.; R.K. SHERK, *The Roman Empire: Augustus to Hadrian*, Cambridge, 1989, 244; D. RATHBONE, *Egypt, Augustus and Roman Taxation*, in *Cahiers du Centre Gustave Glotz*, 4, 1993, 99 ss.; M. BRETONE, *Storia*, cit., 473; F. MILLAR, *Rome, the Greek World, and the East: The Roman Republic and the Augustan Revolution*, London, 2002, 278 ss.; E.A. MEYER, *Legitimacy and Law in the Roman World: ‘Tabulae’ in Roman Belief and Practice*, Cambridge, 2004, 174 e 174 nt. 20; G. PURPURA, *Sulla competenza religiosa dell’Idiologo*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, VI, 2007, 308 ss.; I.S. MOYER, *Egypt and the Limits of Hellenism*, Cambridge, 2011, 271 s.; J.G. KEENAN – J.G. MANNING – U. YIFTACH-FIRANKO, *Law and Legal Practice in Egypt from Alexander to the Arab Conquest: a Selection of Papyrological Sources in Translation, with Introductions and Commentary*, Cambridge, 2014, 72 s.

²²² Per la datazione del *gnomon* dell’ἰδιος λόγος, cfr. S. RICCOBONO, *Il ‘Gnomon’*, cit., 5 s.; G. PURPURA, *Sulla competenza*, cit., 311 s.; C. LORENZI, *Esposizione e politica costantiniana*, in *Rivista di Diritto Romano*, 18, 2018, 7, nt. 22.

²²³ Così F. MILLAR, *Rome*, cit., 279.

²²⁴ Cfr. nelle fonti BGU V.1210 (§1-121); P. Oxy XLII.3014 (§35-41). Cfr. in letteratura P.R. SWARNEY, *The Ptolemaic and Roman ‘Idios Logos’*, cit., *passim*; O. MONTEVECCHI, *L’amministrazione*, cit., 412 ss.

assurgerebbe a ulteriore esempio di 'decorso del tempo' nel sistema romano. In tal senso, attraverso la modifica di singoli aspetti precedentemente trattati e regolati in un determinato modo, le fattispecie sostituite e quindi rimosse dal *gnomon* non avrebbero più trovato applicazione, in favore di quelle più recenti e proprie dei «legal and administrative changes²²⁵» in ragione dei quali erano state introdotte.

Potrebbe quindi essere identificabile nell'esperienza giuridica romana un fenomeno quale il 'decorso del tempo' idoneo a produrre i propri effetti incidendo sulle sfere giuridiche dei *cives* in materia fiscale.

In tal senso, potremmo essere in grado di individuare nell'ordinamento pubblico romano un principio di antica formazione giunto sino ai giorni nostri che risulterebbe essere pienamente dipendente e riferibile alla fattispecie del decorso del tempo delle norme, dal momento che sarebbe relativo proprio all'avvicinarsi nel tempo delle stesse.

Liv. 7.17.12: [...] *interrex Fabius aiebat in duodecim tabulis legem esse ut, quodcumque postremum populus iussisset, id ius ratumque esset.*

Relativamente al contesto di riferimento, lo storico affermerebbe «la raggiunta capacità autonormativa del popolo (convocato nei comizi centuriati) ²²⁶» tale da poter disapplicare alcune *leges* approvate – ossia le *leges Liciniae Sextiae*, che sancivano la designazione di un seggio del consolato al ceto plebeo – sottolineando come le votazioni rappresentassero comunque la volontà del popolo, in quanto tale inderogabile perché formatosi *usu ac vetustate*. Il passo di Livio parrebbe essere quindi

²²⁵ Così D. RATHBONE, *Egypt*, cit., 100.

²²⁶ Così A. PETRUCCI, *Corso*, cit., 37.

fondamentale poiché, riferendosi all'*interrex* Fabio, potrebbe suggerire l'esistenza di un principio di portata pubblicistica²²⁷, che risulterebbe essere contenuto nelle XII Tavole – nello specifico nella tavola 12.5 – decretante che qualsiasi soluzione fosse stata adottata dal popolo per ultima, sarebbe stata da ritenersi come giuridicamente valida. Nello specifico, questo principio risulterebbe essere ribadito anche nei libri successivi dell'*Ab urbe condita* liviana²²⁸ assurgendo a elemento cardine del sistema normativo romano nonché a fattore destinato a sopravvivere nel tempo fino ai giorni nostri.

In definitiva, sebbene con accezione peculiare e differente rispetto a quella moderna, sembrerebbe individuabile anche nel sistema pubblico e fiscale romano un sintomo dell'efficacia nel

²²⁷ Per quanto riguarda «la raggiunta capacità normativa del popolo», come definita dal Bretone in *Tecniche e ideologie dei giuristi romani*², Napoli, 1982, 5, la maggior parte della dottrina si è espressa favorevolmente a proposito di tale orientamento, cfr. P. DE FRANCISCI, *Per la storia dei comitia centuriata*, in *Studi in onore di Arangio-Ruiz*, I, Napoli, 1953, 25 ss.; F. D'IPPOLITO, *Le XII Tavole: il testo e la politica*, in *Storia di Roma, Roma in Italia*, I, a cura di A. Momigliano e A. Schiavone, Torino, 1988, 407; L. AMIRANTE, *Una storia giuridica di Roma*, Napoli, 1990, 137; A. PETRUCCI, *Corso*, cit., 37. Orientamento contrario adotta invece il Guarino, sostenendo che «le leggi decemvirali non contennero né norme sacrali (delle quali non mi occupo) né norme di portata pubblicistica», così A. GUARINO, *Il dubbio pubblicistico contenuto nelle XII Tavole*, in *Labeo*, 34, 1988, 323 ss.; cfr. anche A. GUARINO, *La rivoluzione della plebe*, Napoli, 1975, 324 ss.; A. GUARINO, *Giusromanistica elementare*, Napoli, 1989, 231 ss.

²²⁸ Cfr. Liv. 9.33.9: *nam, etsi tenuerit lex Aemilia eos censores, quorum in magistratu lata esset, quia post illos censores creatos eam legem populus iussisset, quodque postremum iussisset id ius ratumque esset, non tamen aut se aut eorum quemquam, qui post eam legem latam creati censores essent, teneri ea lege potuisse*; Liv. 9.34.6: *Aemilio dictatore, tot censores fuerunt, nobilissimi fortissimique viri, nemo eorum duodecim tabulas legit? nemo id ius esse, quod postremo populus iussisset, sciiit?*

tempo della norma tributaria, nonché del principio, ancora oggi valido, *lex posterior derogat priori*.

ABSTRACT

L'istituto dell'efficacia delle norme giuridiche include tanto l'elemento spaziale quanto quello temporale. La storia giuridica romana si è caratterizzata, in virtù delle mutevoli esigenze dello Stato, per il susseguirsi di una notevole varietà di modelli e forme di imposizione fiscale, come anche per il mutamento relativo alle amministrazioni finanziarie, dalla tripartizione delle *tribus*, fino alla tradizionale dicotomia – assottigliatasi col tempo e suscettibile di probabile ripensamento – tra *aerarium Populi Romani* e *fiscus Caesaris*. L'obiettivo della presente ricerca è appunto quello di esaminare l'incidenza del decorso del tempo, seppur in una sua accezione 'impropria', all'interno del sistema fiscale romano, sullo sfondo dell'evoluzione – sia essa parallela o meno, continua o discontinua – fra tale sistema ed il sistema costituzionale e pubblico romano nel suo insieme.

Law validity implies two elements: space and time. In consequence of the changeable State needs, Roman Legal History is characterized by the constant use of a wide set of models of taxation, as well as by the material alteration of financial administration, from the tripartition of the *tribus*, to the traditional dichotomy – progressively reduced and liable to change – between *Aerarium Populi Romani* and *Fiscus Caesaris*. The main objective of this research is to analyze the effect of time course on the Roman Fiscal System, with reference to the evolution – 'parallel' or not, 'continuous' or 'discontinuous' – from the ancient tax-system to the Roman constitutional and public system as a whole.

KEYWORDS

tributum, sistema fiscale romano, efficacia nel tempo, norma fiscale romana, *leges Sumptuariae*, ente impositore, forme d'imposizione fiscale, *aerarium Saturni*, *aerarium Populi Romani*, *fiscus Caesaris*.

MARCELLO MORELLI

Dottorando di Ricerca – XXXIV ciclo

Università LUM Jean Monnet

Email: Morelli.phdstudent@lum.it

