

delle divisioni e dell'esercizio dei comandi; questi dovevano tenere conto, principalmente, delle competenze e del prestigio presso i soldati.

La questione era aggravata da altri sviluppi, che mostrano da un lato la preoccupazione per il consenso interno, come abbiamo visto, dall'altro rappresentano modifiche al sistema romano in punti essenziali. L'attenzione alla sensibilità religiosa, evidente nel ricorso al sacrificio umano nel Foro e nell'assunzione del culto della Magna Mater, mostra una situazione di tensione sociale che andava controllata, e che poteva condurre a degenerazioni nel rapporto tra gruppo dirigente nel suo insieme e esigenze popolari²⁴. L'abbassamento dei livelli di censo per la leva, il ricorso prolungato ai *volones*, elementi normalmente esclusi dall'esercito centuriato, il reclutamento di alcune legioni urbane, rappresentavano l'immissione di uomini di estrazione diversa nel sistema politico, e ponevano dunque, anche a quel livello, problemi di assimilazione e di controllo.

In ambito diverso, problemi di coesione i Romani dovettero affrontare nell'alleanza con Italici e Latini, area nella quale la seconda punica fu all'origine di un mutamento anch'esso di lungo periodo. La sostanziale tenuta dell'alleanza fu accompagnata da atteggiamenti durissimi nei confronti di alcune comunità, da Capua a Taranto alle dodici colonie latine ribelli nel 209. Tale atteggiamento preludeva a una nuova visione dell'alleanza stessa, la cui subaltermità a Roma, affermata come necessità nel periodo dell'emergenza bellica, divenne parte della visione dei vincitori²⁵.

Del resto, anche nei confronti delle province il governo romano fu indotto dall'emergenza annibalica a nuove visioni politiche. Il provvedimento di Levino nel 210, che ordinava la ripresa delle colture granarie in Sicilia, come supporto alla guerra, ma in sostanza all'economia italica, introdusse un rapporto nuovo, consciamente perseguito, tra Italia e province, divenute complementari allo sviluppo dell'agricoltura italica²⁶.

La complessità dei fenomeni messi in movimento dalla guerra annibalica, che possiamo considerare, se non decisiva alla maniera del Toynbee, certamente un momento di svolta determinante per aspetti essenziali della società romana, sarà analizzata successivamente. Occorre, comunque, in tale ottica, richiamare l'attenzione sulle articolazioni della società romana e sull'intreccio dei fenomeni, politici, economici, di mentalità, che l'enorme pressione aveva messo in movimento. La natura dei fenomeni, alcuni divenuti strutturali, altri più contingenti, appare decisiva per comprendere il secolo dell'imperialismo e dei Gracchi.

²⁴ Un esame degli aspetti religiosi della guerra in A. J. TOYNEBE, *Hannibal's Legacy* cit., pp. 374-388.

²⁵ Per l'abbassamento del livello censitario nel reclutamento cfr. E. GABBA, *Le origini dell'esercito professionale in Roma: i proletari e la riforma di Mario*, ora in m., *Esercito e società nella tarda repubblica romana*, Firenze 1973, pp. 3-588. Per il trattamento degli Italici e dei Latini cfr. oltre, in questo volume della *Storia di Roma*, U. LAFFI, *Il sistema di alleanze italico*.

²⁶ Per il provvedimento di Levino cfr. LIVIO, 26.40.1-5.

MICHAEL H. CRAWFORD

Origini e sviluppi del sistema provinciale romano¹

1. Il controllo della Sicilia.

Qualsiasi tentativo di capire l'emergere del sistema provinciale romano deve partire dall'analisi del termine latino *provincia*, dallo studio della nascita di una nozione romana di Italia come realtà distinta dal resto del mondo, e dello sviluppo del concetto romano di impero. Solo allora sarà possibile esaminare i vari meccanismi per mezzo dei quali i Romani governavano le regioni che chiamiamo province, e valutare il loro contributo alla creazione di ciò che definiamo un sistema provinciale.

Il significato originario del termine *provincia* è «sfera di attività di un magistrato»; e la parola non ha mai perso completamente questo significato. Ma al tempo di Cicerone il significato più importante era «distretto amministrativo dell'impero romano». Per questo motivo si è soliti dire che varie regioni divennero province romane in momenti diversi durante gli ultimi tre secoli prima di Cristo: la Sicilia Occidentale nel 241, la Sardegna e la Corsica nel 237, la Sicilia Orientale insieme alla Spagna Citeriore e alla Spagna Ulteriore alla fine della seconda guerra punica, la Macedonia e la Grecia nel 148 e nel 146, il regno di Pergamo nel 133-129, la Gallia Transalpina dopo il 121, la Cilicia nel 101 o nel 100, la Cirenaica nel 96, la Bitinia nel 74, per non parlare delle grandi conquiste di Pompeo e Cesare e delle acquisizioni minori dei loro contemporanei e rivali, Creta e Cipro. Parlare però della creazione dell'impero romano fin dall'inizio in termini di annessione di province è certamente sbagliato.

¹ Vorrei ringraziare Emilio Gabba e Guido Clemente per avermi invitato a scrivere questo saggio e per i loro commenti a una prima stesura; Peter Brunt, Duncan Cloud, Tim Cornell, John Crook, Carlotta Diotaisotti, Jean-Louis Ferrary, Cippi Gara, Fergus Müller, John North e John Richardson per i loro commenti e i discorsi, molti dei quali senza dubbio sussistono. Sono anche grato ad Anselmo Baroni per l'ottima traduzione.

Questo saggio non ha la pretesa di fornire un resoconto sistematico del sistema di governo provinciale romano, per cui rimane fondamentale il contributo di J. MARQUARDT, *Römische Staatsverwaltung*, I, Leipzig 1884 (= *Organization de l'empire romain*, I-II, Paris 1889-92). Cfr. anche W. T. ARNOLD, *The Roman System of Provincial Administration*, Oxford 1974; G. H. STEVENSON, *Roman Provincial Administration*, Oxford 1949 (meno soddisfacente). Può darsi che sia più utile per l'impero che per la repubblica G. I. LUZZATTO, *Roma e le province*, Bologna 1985. La mia impostazione deve molto a quella di D. KENAST, *Entstehung und Aufbau des römischen Reiches*, in ZSS, LXXXV (1968), pp. 330-68. Molto importante per il ruolo del concetto di *amicitia* nelle relazioni dei Romani con gli altri popoli E. BAHIAN, *Foreign Clientelae*, Oxford 1958.

Cosa accadde effettivamente nel 241 e in seguito? È chiaro, ad esempio, che quando nel 296 il Senato assegnò l'Etruria e il Sannio ai consoli Appio Claudio Cieco e Lucio Volurnio Flamma Violens come *provinciae*, «sfere di attività», stava dando disposizioni solo per quell'occasione e non si stava affatto impegnando a estendere agli anni a venire quella particolare decisione. Ed è pure chiaro che una singola decisione può costituire un precedente ed essere ripetuta anno dopo anno fino al punto in cui diventa istituzionalizzata, come nel caso della sospensione del *tributum* nel 167. Ma quando Cicerone manifestò la sua previsione che Cesare entro breve tempo avrebbe redatto una *lex provinciae* per la Gallia (cfr. più avanti), chiaramente supponeva che esistesse già questa istituzione e che ciò avrebbe impegnato lo stato romano per il futuro. Nel 241 il Senato o il popolo fecero forse capire in qualche modo che si proponevano di governare la Sicilia Occidentale negli anni a venire?

C'è un fatto che dimostra chiaramente che ci troviamo di fronte a un momento che allora fu visto come una svolta del tutto nuova, e cioè l'invio, probabilmente da parte del Senato e probabilmente per la prima volta, di dieci legati con il compito di assistere Quinto Lutazio Catulo nella preparazione dell'accordo con Cartagine².

Allo stato attuale della nostra documentazione, tuttavia, non è possibile dare risposta precisa alla domanda se il Senato o il popolo romano nel 241 si impegnarono per il futuro. John Richardson ha sostenuto che per alcuni anni dopo quella data, Roma fece affidamento su Gerone di Siracusa per controllare la Sicilia Occidentale e non prese in realtà nessuna misura per fornire la Sicilia Occidentale, la Sardegna e la Corsica di un qualunque tipo di amministrazione fino al 227, quando vennero nominati due pretori in più, per affiancare i due pretori che si occupavano della giurisdizione tra cittadini e tra forestieri³. Sembra però possibile sostenere che Roma non solo impose tributi alla Sicilia Occidentale fin dall'inizio, ma anche che vi inviò ogni anno un governatore. La generica affermazione di Appiano a proposito di queste misure concorda con quella di Livio⁴ secondo cui «la Sicilia e la Sardegna, che prima della guerra erano sottoposte a *vectigal*, a stento ora potevano rifornire gli eserciti posti a difesa delle province». Di questo accordo tra le due testimonianze sembra irragionevole dubitare, soprattutto se si considera che certamente i Romani avranno trovato sul posto un qualche tipo di amministrazione fiscale creata dai Cartaginesi⁵. Co-

² POLIBIO, I.62-63; cfr. anche B. SCHLEUSSNER, *Die Legaten der römischen Republik*, München 1978, pp. 9-11.

³ J. S. RICHARDSON, *Hispaniae*, Cambridge 1986, pp. 7-8.

⁴ APPIANO, *Guerra siciliana*, 2.6; LIVIO, 23.48-7.

⁵ M. H. CRAWFORD, *Coinage and Money under the Roman Republic*, London 1985, p. 104; L. M. HANS,

me avrebbero potuto i Romani, dopo aver salutato la Sicilia nel 241, farsi di nuovo vivi quattordici anni dopo dicendo che avrebbero imposto dei tributi? Si possono immaginare vari modi con i quali i Romani avrebbero potuto gravare con tributi sul territorio un tempo in mano ai Cartaginesi: un promagistrato o un *privatus* fornito di *imperium* concesso ad hoc (cfr. p. 109, per quanto riguarda l'ingegnosità costituzionale dei Romani a Entella in questo periodo); oppure, seconda ipotesi, un *quaestor* al Lilibeo⁶; o, terza ipotesi, una soluzione simile a quella adottata per la Macedonia nel 167, e cioè comunità autonome con obblighi fiscali nei confronti di Roma⁷. L'ultima di queste tre ipotesi sembra essere la meno probabile; perché fu abbandonata questa soluzione nel 227 a favore della creazione di due pretori in più⁸. La seconda delle tre alternative non può essere esclusa; ma ora come ora mi sembra, a conti fatti, verosimile che, qualunque altra cosa possa essere accaduta, i Romani abbiano effettivamente inviato un uomo *cum imperio* in Sicilia ogni anno a partire dal 241. Il successivo passaggio alla creazione di un pretore per la Sicilia Occidentale a partire dal 227, e di uno per la Sardegna e la Corsica, sarebbe seguito naturalmente. Come ha mostrato D. Kienast, è sbagliato dubitare dell'affermazione di Appiano che i Romani inviarono uno «*strategos* annuale» a partire dal 241, basandosi sul fatto che egli è in contrasto con la testimonianza derivata da Livio e con quella di Pomponio che i due pretori furono nominati soltanto nel 227⁹. Il problema sta nel significato del termine *strategos*. Poiché in quattro passi di Appiano tale termine significa semplicemente «governatore», è questo il significato che dovrebbe avere in *Guerra siciliana* 2.6, sia che si riferisca a un ex magistrato sia che si riferisca a un *privatus*¹⁰.

Se è corretto pensare che vi fu un cittadino romano *cum imperio* nella Sicilia Occidentale tutti gli anni dal 241 in poi, non sembra azzardato ipo-

Karibago und Sizilien, Hildesheim 1983, pp. 143-49; e W. HUSS, *Geschichte der Karibager*, München 1985, pp. 472-73, forniscono entrambi dei resoconti della bibliografia anteriore sulla natura dell'*epikrateria* cartaginese in Sicilia.

⁶ M. H. CRAWFORD, *Coinage* cit., p. 104; W. V. HARRIS, *The development of the quaestorship, 267-81 B.C.*, in *CQ*, XXVI (1976), pp. 92-106, supponeva che il numero dei questori passasse da quattro a sei nel 267 e a otto soltanto nel 227; ad ogni modo non c'è documentazione sufficiente per stabilirlo.

⁷ Qualunque modo venga immaginato per la Sicilia occidentale, deve essere applicato anche alla Sardegna e alla Corsica, per un certo periodo, poiché i consoli non svolgevano più attività militare, in queste isole, dopo il 231.

⁸ Al contrario, il sistema in Macedonia fu abbandonato solo quando una grande rivolta dovette essere soffocata e il sistema aveva manifestamente cessato di funzionare.

⁹ LIVIO, *Perioche*, 26; *Digesto*, I.2.2.32.

¹⁰ D. KIENAST, *Die Anfänge der römischen Provinzialverwaltung in Sizilien*, in *Sodalitas. Scritti... Antonio Guarino*, I, Napoli 1984, pp. 105-23; H. J. MASON, *Greek Terms for Roman Institutions*, Toronto 1974, pp. 155-58, sostiene, 5.3, ritiene che la Sicilia e la Sardegna siano diventate province nel 227: «primo quod ultraque insula in Romanum arbitratum reducta isdem temporibus facta provincia est, cum eodem anno Sardiniam M. Valerius, alteram C. Flaminius praetor sortiti sunt»; ma egli si riferisce chiaramente a quanto succedeva quando una zona veniva dichiarata provincia nella tarda repubblica o nel primo impero. Cfr. anche F. COARELLI, *Colonizzazione romana e viabilità*, in *DArch*, VII/2 (1988), p. 35.

tizzare che le sue funzioni includessero la giurisdizione e l'esazione delle tasse, come pure il mantenimento dell'ordine¹¹. E io penso, sebbene non lo possa provare, che nel 241 il Senato abbia espresso il proposito di governare in avvenire la Sicilia Occidentale; in altre parole, di farne regolarmente una *provincia* nel senso tradizionale (per la nascita del significato territoriale di provincia cfr. più avanti). Il provvedimento può essere ragionevolmente detto annessione: esso fissò un precedente per numerosi provvedimenti simili adottati in seguito. Merita sottolineare la relativa rarità, sin dall'inizio, di soluzioni alternative all'annessione, come quella adottata in Macedonia nel 167¹².

Sembra anche possibile sostenere che l'acquisizione della Sicilia Occidentale abbia generato a Roma in certa misura la consapevolezza di possedere un impero. Ciò emerge da quanto dice Polibio del trattato tra Roma e Cartagine del 241. Come D. Kienast fa notare, le *eparchiai* cartaginesi e romana del trattato dovevano comprendere la Sicilia Occidentale, ormai romana, poiché Polibio afferma chiaramente¹³ che il trattato era «sulla Sicilia». Ma la parola *eparchia* induce a un'ulteriore riflessione. Tale parola ricorre in Polibio, sempre con il senso di «dominio», soltanto in altri cinque passi; e non c'è dubbio che egli la prese da Fabio Pittore. Quest'ultimo deve aver saputo che la normale parola greca usata per descrivere l'impero cartaginese in Sicilia era *epikrateia*: avanzo l'ipotesi che Pittore avesse liberamente adottato la parola *eparchia* per esprimere la sua idea di impero, che comprendeva il nascente impero romano d'oltremare, destinato a competere con quello cartaginese, adesso limitato all'Africa¹⁴.

¹¹ Non posso qui entrare nel merito dei motivi economici dell'imperialismo romano; cfr. oltre, nota 49.
¹² Ora sappiamo che per un aspetto importante la prima guerra punica e l'acquisizione della Sicilia occidentale non furono quella prova del fuoco dell'esperienza imperiale che si pensava un tempo: cfr. J.-L. FERRARY, *Philhellénisme et impérialisme*, Roma 1988, pp. 5-23, il quale sostiene, al contrario di E. Badian, che l'idea di dichiarare libera una città non fu escogitata prima della seconda guerra macedonica. Per il concetto di «libertà» cfr. anche D. KIENAST, *Die Anfänge* cit., pp. 360-66. Per le conseguenze della seconda guerra punica, il dominio diretto sulla Sicilia orientale, l'entrata della Sicilia occidentale sotto il sistema di tassazione di Gerone cfr. G. MANGANARO, *La provincia romana*, in E. GABBA e G. VALLET (a cura di), *Storia di Sicilia*, II/2, Napoli 1980, pp. 418-22 (i problemi dell'evidenza dei *thesaurologoi* siciliani devono essere ancora risolti); R. MARINO, *Levino e la «formula provinciale» in Sicilia*, in *Sodalitas* cit., III, pp. 1083-94 (eccessivamente ottimista riguardo alla possibilità di stabilire come si siano evolute le cose; io non credo che ci sia stata una *formula provinciale* fino a molto più tardi: cfr. p. 115); lo status della Tessaglia dopo il 148 è troppo oscuro per fornire un parallelo. Per la posizione della Sicilia all'interno del mondo romano cfr. F. SARTORI, *Suburbantia Siciliae*, in P. HAENDL e W. MED (a cura di), *Festschrift für R. Muth*, Innsbruck 1983, pp. 415-23; E. GABBA, *La Sicilia romana*, in M. H. CRAWFORD (a cura di), *L'impero romano e le strutture economiche e sociali delle province*, Como 1986, pp. 71-85. W. HORRIG, *Die römische Provinzialverwaltung auf Sizilien* (tesi di laurea), Nürnberg 1966, ritiene che ci sia stata uniformità tra le province e una *lex provinciae* (del 241; s. CALDERONE, *Problemi dell'organizzazione della provincia di Sicilia*, in «Kokalos», X-XI (1964-65), pp. 63-98, dà per certa una *formula provinciae* dal 210-207 e considera le sei «oppida [...] vi capta» di LIVRO, 26-40.14, come in essa elencate come il totale di tutte le città prese dai Romani fin dal 264; ma queste *oppida* non sono città indipendenti, come non lo sono neanche quelle 400 che Catone pretendeva di aver preso in Spagna.
¹³ POLIBIO, 3, 29.4.
¹⁴ Per il trattato cfr. *Spawerträge*, n. 493, oltre a J.-L. FERRARY, *Philhellénisme* cit., pp. 13-18; per il senso dell'impero in Polibio cfr. P. DEROW, *Polybius, Rome and the East*, in JRS, LXXIX (1979).

Certo è che alla fine del III secolo a. C. esisteva a Roma tutta una serie di norme e consuetudini che presupponevano non soltanto un'idea di Italia, ma anche una preoccupazione per cosa fosse Italia e per cosa non lo fosse. Così, nel 205 ci fu un dibattito sulla possibilità, o meno, per il *pontifex maximus* di lasciare l'Italia; e nel 210 è attestata la norma che l'*ager Romanus* era una categoria di terreno che poteva esistere soltanto in Italia¹⁵.

Per qualche altra norma legale non può essere fissato un *terminus ante quem* così preciso, sebbene sia ancora verosimile che la loro formulazione cada nella seconda metà del III secolo a. C. Il divieto per i senatori di avere in proprietà beni immobili fuori d'Italia, divieto che venne rispettato sino alla metà del I secolo a. C., deve essere stato introdotto subito dopo l'acquisizione della Sicilia Occidentale¹⁶; e l'espressione usata per descrivere coloro che erano tenuti in Italia a prestare servizio militare per Roma («ai quali di solito richiedono soldati in Italia sulla base della lista dei togati») esisteva sicuramente già al tempo della leva del 225, anche se è attestata per la prima volta nella *lex agraria* del 111¹⁷. Un chiaro indizio del significato ideologico del concetto di Italia in questo periodo è fornito dalla fondazione in Spagna nel 206 della città di Italica. E l'idea che l'unica persona autorizzata a estendere il pomerio della città di Roma era colui che avesse esteso il territorio in mano a Roma in Italia, probabilmente è il risultato di una riflessione erudita sulla storia arcaica di Roma in corso in questo periodo¹⁸.

È nel contesto di questi sviluppi che si possono osservare due cambiamenti nella pratica. Primo, i Romani cessarono di rendere schiave le popolazioni dell'Italia quasi sicuramente prima della seconda guerra punica: un

¹⁵ P. CATALANO, *Appunti sopra il più antico concetto giuridico di Italia*, in AAT, XCVI (1961-62), pp. 198-228 (in generale troppo rigido); sulla base di VALERIO MASSIMO, 2.7.4, Catalano osserva che nel 252 i Romani possono aver accolto la possibilità dell'*ager Romanus*, a Messina, senza dubbio a causa delle origini italiche dei Mamertini. Per le origini storiche del concetto di Italia come parte della Magna Grecia cfr. F. PRONTERA, «*Imagines Italiae*», in «Athenaeum», LXXIV (1986), pp. 295-320; Italia nel senso di area tra Regio 6 e le Alpi è documentata per la prima volta in POLIBIO, 2.14.4; per Italia considerata soltanto come penisola cfr. CARONE, *Origines*, II, 39P = 2.9 Chassignet, con la recensione di I. J. Cornell in JRS, LXXVIII (1988), pp. 211-12; FLAUTO, *Meneceus*, 2.37, è ambiguo.

¹⁶ I. SHATZMAN, *Senatorial Wealth and Roman Politics*, Bruxelles 1975, con la recensione di M. H. Crawford, in JRS, LXXVIII (1978), p. 240; E. RAWSON, *The Ciceronian aristocracy and its properties*, in M. I. FINLEY (a cura di), *Studies in Roman Property*, Cambridge 1976, pp. 85-102, specialmente p. 91; la norma è documentata in CICERONE, *Contro Verre*, 2.5.45; le prime violazioni accertate sono di P. Ciodio e C. Domizio Enobarbo; VARRONE, *Agricoltura*, 2.4.11, non fornisce prove del possesso della terra da parte del senatore L. Volturnio. La norma «*quibus*» essere stata introdotta dalla *lex Claudia*, il cui unico provvedimento certo era il divieto per i senatori di possedere grandi navi: G. CLEMENTE, *Il plebiscito claudio*, in «Ktèma», VIII (1983), p. 253, ipotizza che quest'ultimo provvedimento fosse inteso nel senso di prevenire un coinvolgimento dei senatori nel trasporto dei beni dell'impero; l'ipotesi è persuasiva e si adatta molto bene al quadro che ho cercato di disegnare a proposito di una Roma perfettamente conscia, alla fine del III secolo a. C., di possedere un impero.

¹⁷ «*Quibus ex formula togatorum militum in terra Italia imperare solent*». FONTES, 7, 11, 21 e 50.

¹⁸ Per Italica cfr. «*Italica*» di CIL, I², 612 = ILLRP, 320 (Halassa); si noti che i beni italici, a Roma, venivano conservati di norma all'interno del pomerio, quelli stranieri all'esterno.

provvedimento che interpreterei come risultato di una decisione premeditata¹⁹. Secondo, essi svilupparono un modo di controllare i territori d'oltremare assai diverso rispetto a quello messo in atto su territorio italiano. Quest'ultimo veniva controllato con la formazione di alleanze, l'imposizione di obblighi militari, la confisca di territorio, la fondazione di colonie; il primo, proprio fin dall'inizio e con eccezioni insignificanti, con l'invio di governatori, con l'imposizione di tributi, stanziandovi eserciti, con un limitato uso di alleanze, adoperando invece il concetto di *amicitia* per creare una rete di rapporti informali²⁰. (A proposito delle strade, cfr. più avanti). Sembra illogico dubitare che la politica nei confronti delle terre d'oltremare da me lasciata intravedere sia stata il risultato di una scelta premeditata e consapevole²¹. Essa implicava l'uso regolare della proroga dei magistrati e, nel II secolo, un ulteriore incremento del numero dei pretori²².

A Roma la nuova coscienza di sé, dell'Italia e del mondo esterno, che ho cercato di definire, è ovviamente riflessa nella storia intellettuale del periodo. È questa consapevolezza che sta dietro la decisione di Catone di dedicare distinte parti della sua opera storica, le *Origini*, alla storia più antica di Roma e delle città d'Italia. Ancora prima, sempre nel II secolo, Ennio aveva mostrato un interesse per i particolari delle istituzioni estere nient'affatto tipico nei poeti romani, parlando del *meddix* di una comunità osca e degli *ambacti* di una tribù gallica. E proprio all'inizio del II secolo la classe dirigente romana aveva rivelato la profondità della sua sensibilità verso il mondo greco con la straordinaria sicurezza del suo tatto diplomatico²³.

2. Un potere mondiale.

Polibio riteneva che nel 168-167 i Romani fossero signori del mondo conosciuto, e attribuiva poca importanza al fatto che la maggior parte di esso non fosse affatto governato direttamente da Roma: «Chi può essere così sciocco da non voler conoscere come e con quale tipo di organizzazio-

¹⁹ Devo questa osservazione a Elisabeth Rawson.

²⁰ Il punto di vista qui esposto è abbozzato in M. H. CRAWFORD, *The Roman Republic*, London 1978, p. 73. Si noti anche, per il 197, la decisione, immediatamente revocata, di usare soltanto truppe alleate in Spagna; il Senato stava «pensando» in termini politici.

²¹ Cfr. anche E. GABBA, *Il problema dell'«unità» dell'Italia romana*, in E. GUSMANI (a cura di), *La cultura italiana*, Pisa 1978.

²² W. F. JASHEMSKI, *The Origins and History of the Proconsular and Propratorian Imperium to 27 B.C.*, Chicago 1950; H. KLOFT, *Prorogation und ausserordentliche Imperien*, Meisenheim 1977, con la lucida recensione di E. Badian in «Gnomon», LI (1979), p. 792.

²³ Per Catone cfr. A. E. ASTIN, *Cato the Censor*, Oxford 1978, cap. X; per Ennio, *Annales*, 289 e 610 Skutsch; per la diplomazia romana in Oriente, SHERK, 33-35; G. CLEMENTE, *Esperti ambasciatori del senato e la formazione della politica estera romana tra il III e il II secolo a. C.*, in «Athenaeum», LXIV (1976), pp. 319-52; e cfr. in generale O. MURRAY, *Herodotus and Hellenistic culture*, in CQ, XXII (1972), pp. 200-13.

ne politica quasi tutto il mondo abitato in meno di cinquantatre anni è finito sotto l'unico potere dei Romani?»²⁴. Merita poi ricordare a questo punto la fine dimostrazione di P. S. Derow che Polibio interpretava il dominio di Roma in termini di obbedienza degli altri a Roma²⁵. E in effetti l'obbedienza era esattamente ciò che i Romani si attendevano dai Romani nei confronti di coloro che erano investiti di *imperium*.

In modo simile il quasi contemporaneo, ma proveniente da un ambiente molto diverso, *I Maccabei* percepiva che i Romani si comportavano, di fatto, come signori del mondo: «Giuda sentì parlare della fama dei Romani, che erano guerrieri potenti, che si prestavano a tutti quelli che si rivolgevano a loro, che stabilivano amicizia con quanti andavano da loro e che erano guerrieri potenti ecc.»²⁶. Una insofferenza simile per le finanze giuridiche possiamo trovarla nel famoso resoconto dell'impero romano che Strabone pone alla fine della sua *Geografia*:

Di tutta questa regione che è soggetta ai Romani, alcune parti sono in effetti governate da re, mentre altre i Romani le tengono loro stessi, le chiamano province e vi inviano prefetti ed esattori delle imposte. Ma vi sono anche alcune città libere, alcune delle quali si schierarono dalla parte dei Romani fin dall'inizio come amici, mentre altre furono rese libere dai Romani stessi come segno di onore. Vi sono anche alcuni dinasti (*dynastai*) e filarchi (*phylarchoi*) e sacerdoti loro soggetti. Adesso essi vivono secondo antiche leggi²⁷.

Come vedremo tra breve, i Romani erano in effetti più accurati di Strabone nel descrivere (e osservare) le distinzioni giuridiche tra le diverse categorie dei popoli fuori d'Italia con cui essi avevano a che fare. Ma ciò non ci deve portare a supporre che essi non avessero una visione generale perfettamente lucida del mondo di cui erano signori.

Un contemporaneo di Strabone, ma più anziano di lui, lo storico Sallustio, ci offre una descrizione dell'impero romano, *regna, provinciae*, che è un perfetto, sintetico equivalente latino della descrizione di Strabone²⁸. Una generazione o due prima di Sallustio forse non era altrettanto chiaramente evidente che Roma aveva due modi fondamentali di governare i territori d'oltremare sotto il suo controllo: designare un governatore o scegliere un re. Ma l'autore della *Retorica ad Erennio*, negli anni 80 del I secolo, quando usa l'espressione *civitates, regna* per caratterizzare l'impero romano, si colloca perfettamente nell'unica tradizione di riflessioni sull'impero

²⁴ POLIBIO, I. 1. 5.

²⁵ P. S. DEROW, *Polybius* cit., pp. 4-6.

²⁶ *I Maccabei*, 8. 1 sgg.

²⁷ STRABONE, I 7. 3-24, da confrontare con SVETONIO, *Augusto*, 48, sul rapporto fra Augusto e i re suoi alleati.

²⁸ SALLUSTIO, *La guerra giugurtina*, 31. 20.

che va da Polibio a Strabone e Sallustio²⁹. Non vi è dubbio che grazie a questa tradizione egli avesse anche grandissima dimestichezza con la teoria della successione degli imperi³⁰. La tradizione è di nuovo presente quando lo stesso autore descrive gli alleati italici nel 91 (forse erroneamente) impegnati a contendere a Roma l'*imperium orbis terrarum*, il dominio del mondo³¹. Alla luce di questo passo è chiaro che potremmo accettare l'autenticità del discorso di Tiberio Gracco, nel quale egli sosteneva che l'assicurarsi il dominio del mondo era ancora incerto, e non respingerlo come una deformazione greca di quanto egli avrebbe detto:

Senza insistere più a lungo nel confronto, perché ingiurioso, nuovamente passava ad esporre le speranze e i timori per la patria: i Romani, che avevano conquistato con la forza delle armi la maggior parte della terra e che speravano di occuparne anche il rimanente, si trovavano allora in una situazione veramente assai pericolosa: o si sarebbero impadroniti del resto della terra con l'aver una numerosa popolazione, o avrebbero perso quello che possedevano per la propria debolezza e per l'odio dei nemici³².

In modo simile un altro gruppo di testi ci permette di vedere in opera in epoca gracciana e tra la fine del II secolo e l'inizio del I secolo a. C. gli stessi atteggiamenti mentali. Nella *lex de provinciis praetoriis* (cfr. più avanti) Roma impartisce tranquillamente ordini a dei re; inoltre la *disuasio legis Aufeiae* (?) di Gaio Gracco era già un discorso contro una legge che *inter alia* regolava le relazioni tra Nicomede II di Bitinia e Mitridate V del Ponto³³. Soprattutto, la stessa gracciana *lex de repetundis* ci fornisce, precisando all'inizio i gruppi che possono intentare un procedimento legale, una definizione dell'impero romano visto attraverso occhi giuridici romani nel 123: «Colui il quale sia alleato ovvero del *nomen Latinum* ovvero appartenga a un popolo straniero, ovvero si trovi sotto la guida o il controllo o la potestà romana ovvero sia in amicizia con il popolo romano...»³⁴. Non

²⁹ *Rhetorica ad Erennio*, 4,27,37.

³⁰ J.-L. FERRARY, *L'empire de Rome et l'hégémonie des cités grecques chez Polybe*, in BCH, C (1976), p. 283.

³¹ *Rhetorica ad Erennio*, 4,9,13.

³² APPIANO, *Guerra civile*, 1,10,45. L'analisi sincronica di «regno cliente» da parte di D. C. BRAUND, *Rome and the Friendly King*, Beckenham 1984, e nel saggio *Client Kings*, in id. (a cura di), *The Administration of the Roman Empire*, Exeter 1988, pp. 69-96, rende più oscuri, invece di chiarirli, i processi del cambiamento storico. Trovo anche poco utile H. W. RITZKE, *Rom und Numidien*, Lüneberg 1987, per il suo interesse alle categorie di equo e iniquo, secondo i trattati e senza trattati. Contrastano con la consapevolezza di T. Gracco che Roma non controllava (ancora) il mondo intero le pretese iperboliche dei generali nel I secolo (cfr. oltre, nota 117). Si noti anche che la frase «ex orbi terrarum» fu adoperata da P. Rutilio Rufo in un contesto oscuro.

³³ *Cnido*, 3,38-41, e *Delfi* B.8-12; *Delfi* B.20-27 (nota 58); ORF, 48,12-44.

³⁴ «[quod]... socium nomenclivae nationum quovis in arbitratu ditione potestate amicitiae populi Romani»: *Fontes*, 10,1; una versione semplificata della prima parte della frase si riscontra già nel trattato fra Roma e Maronea, per il quale cfr. J. STERN, *Le traités d'alliance entre Rome et Maronée*, in BCH, CXI (1987), pp. 501-9; «quelli sotto il loro [dei Romani] controllo».

possiamo sapere se vi era qualcosa di simile nella *lex Calpurnia* del 149, alla quale passeremo tra poco, o nella successiva *lex Iunia*. Ma non si può seriamente dubitare che nella generazione tra la distruzione del regno di Macedonia nel 168-167 e i Gracchi sia emersa tra gli intellettuali greci e romani una visione sostanzialmente unitaria dell'impero romano. Questa visione fu simbolizzata nella massiccia emissione di *denarii* a partire circa dal 157 o 156 con i tipi «testa di Roma | Vittoria sulla biga»³⁵. La quantità delle monete emesse è adeguata a un impero; e la tipologia fu sicuramente scelta da uomini che sapevano di appartenere a un popolo imperiale. Questa concezione era già stata manifestata nella pratica dal viaggio di ispezione dell'Emiliano in Oriente nel 144-143 o 140-139, una decisione particolarmente interessante perché esprimeva ciò che i Romani consideravano necessità legate a un impero, e la loro percezione di ciò sarà stata a sua volta enormemente influenzata dal fatto che proprio negli anni che seguirono la distruzione del regno di Macedonia le richieste di arbitrati da parte del mondo greco aumentarono enormemente³⁶.

Vi erano certamente delle differenze tra Greci e Romani. I Greci usavano la lingua che essi avevano sviluppato per capire la realtà della monarchia per descrivere la realtà del potere romano³⁷. Ma non dovrebbe sorprendere che i Romani non usassero questo linguaggio, in quanto essi non erano soggetti al proprio potere. È in ogni caso un errore attribuire troppa importanza al fatto che Polibio non usava (per quanto ne sappiamo) il termine *eparchia* nel senso di *provincia*, mentre questo concetto era importante alla comprensione romana di impero; ed è pure un errore concludere che «il quadro che [Polibio] traccia dell'impero [...] è essenzialmente non romano»³⁸. Al contrario, come vedremo, ciò che è notevole è il modo in cui i Romani fecero dipendere sempre di più il concetto di *provincia* da quello di impero territoriale.

3. I primi assetti istituzionali.

Certo, è soltanto nella generazione che va dal 168-167 all'età dei Gracchi che scorgiamo per la prima volta tracce di norme generali applicabili alla condotta dei magistrati romani in provincia – anche se non pensate esclusivamente per loro, non importa se in una sfera di attività a Roma o

³⁵ M. H. CRAWFORD, *Roman Republican Coinage*, Cambridge 1974, n. 197.

³⁶ Cfr. A. PASSERINI, *Nuove e vecchie tracce dell'interdetto «uti possidetis» negli arbitrati pubblici internazionali del I secolo a. C.*, in «Athenaeum», XXV (1937), p. 26, per l'uso di aspetti dell'interdetto in casi di arbitrato organizzato dal Senato.

³⁷ J. S. RICHARDSON, *Polybius' view of the Roman empire*, in PBSR, XLVII (1979), pp. 7-11; cfr. s. r. F. PRICE, *Between man and god*, in JRS, LXX (1980), pp. 28-43, specialmente pp. 37-40.

³⁸ J. S. RICHARDSON, *Polybius' view* cit., pp. 4-6.

in Italia o oltremare — in ciò che era sulla strada di divenire una divisione amministrativa dell'impero romano.

Putroppo le testimonianze relative alla *lex Calpurnia de repetundis* del 149 ci lasciano in dubbio su quasi tutto ciò che desidereremmo sapere a proposito delle sue disposizioni. Si ritiene convenzionalmente che la legge si proponeva di venire in aiuto dei provinciali (per usare un termine anacronistico) che cercavano di recuperare i beni disonestamente loro sottratti dai magistrati romani. John Richardson, tuttavia, ha recentemente fatto notare alcune difficoltà in questa ipotesi³⁹. Egli ha chiaramente ragione nel sostenere che la celebre assoluzione di Servio Sulpicio Galba nel 149 non spiega da sola l'introduzione della *lex Calpurnia*. Meno solido è il terreno, tuttavia, quando egli sostiene che è strano, se la *lex Calpurnia* aveva di mira i provinciali, che essa non fosse stata usata nel 140 per far fronte alle lamentele dei Macedoni sulla condotta di Decimo Giunio Silano; questo perché non sappiamo niente del contesto di questi avvenimenti, e ogni genere di fattori esterni potrebbero essere intervenuti.

La documentazione che ci fornisce Cicerone sfortunatamente è ambigua. Può ben essere che l'affermazione apparentemente chiara contenuta nell'istruttoria *Contro Quinto Cecilio*⁴⁰ faccia riferimento alla legislazione in quel momento in vigore.

Come se potessero sussistere dubbi, sul fatto che la legge *de pecuniis repetundis* sia stata fatta nell'interesse degli alleati. Infatti, quando si sottrae denaro a dei cittadini, viene recuperato per lo più con un procedimento civile e in base al diritto privato. Questa invece è una legge che riguarda gli alleati (*socii*), è espressione del diritto delle popolazioni straniere, è la loro roccaforte, adesso, a dire il vero, un po' meno guarrita di un tempo, ma tuttavia, se qualche speranza resta a consolazione degli alleati, essa è riposta tutta in questa legge. E già da un pezzo si richiedono, non solo da parte del popolo romano, ma anche delle popolazioni più lontane, rigorosi custodi di essa.

Ma è difficile evitare l'impressione, se leggiamo tutte quante le testimonianze ciceroniane nel loro contesto, che Cicerone credesse che la legislazione *de repetundis* riguardava fin dall'inizio i provinciali. A questo punto il problema è perché la legge facesse uso di una procedura particolare, la *legis actio sacramenta*. Questa era una procedura della legge «civile» romana e, presumibilmente, era utilizzabile da parte degli stranieri soltanto

³⁹ *Id.*, *The purpose of the Lex Calpurnia de repetundis*, in *JRS*, LXXVII (1987), pp. 1-12. W. EDER, *Das vorrömische Repetundenverfahren* (tesi di laurea), München 1969, è doppiamente in errore: nel ritenere che il caso di D. Giunio Silano, nel 140, seguisse la procedura della *lex Calpurnia* (pp. 90-95; cfr. oltre); e nel sostenere che l'introito della legge fosse di permettere al Senato di controllare i magistrati oltremare (pp. 89-90). È difficile pensare a uno strumento meno appropriato di quello che impegnava i provinciali a prendere l'iniziativa per il recupero del denaro a loro rubato. Cfr. anche, in breve, C. VENTURINI, *Studi sul «crimen repetundarum»*, Milano 1979, pp. 1-2, per una lucida rassegna.

⁴⁰ CICERONE, *Contro Quinto Cecilio*, 17-18.

per mezzo di una *factio*. Ciò non deve aver causato difficoltà; si pensi alla ben nota *factio* usata per permettere la *mancipatio* di un *fundus*⁴¹; o alla *factio* usata per rendere applicabili agli stranieri certe azioni⁴². Penso comunque che sia probabile un diverso modo di affrontare il problema. Ciò che dicono dell'*alieno nomine petere* Gaio e Giustiniano ci porta a supporre che la *lex Calpurnia* aggiungesse deliberatamente la difesa dei provinciali alle *certae causae* per le quali era lecito *alieno nomine petere* con il sistema della *legis actio*⁴³. Il procedere in questo modo forse ci permette di risolvere anche il problema del perché Lucio Calpurnio adottasse una procedura che era già arcaica o sulla via di divenire obsoleta: i settori dove era stato sempre possibile *alieno nomine petere* (*pro populo*, *pro libertate*, *pro tutela*) avranno creato un autorevole base all'opinione che la *legis actio sacramenta* era il modo per proteggere coloro che non potevano proteggersi da soli⁴⁴. Questa interpretazione potrebbe spiegare perché fu Publio Cornelio Scipione Emiliano a intentare un'azione contro Lucio Cotta, e Publio Lentulo contro Manio Aquilio: essi erano Romani che agivano *alieno nomine*, per conto dei provinciali danneggiati.

Ad ogni modo, è abbastanza chiaro che la prima *lex de repetundis* poteva essere usata anche da Romani in relazione a reati commessi a Roma e che perciò non aveva di mira specificamente le province, e tanto meno i provinciali. Sarebbe tuttavia paradossale negare che le loro esigenze non possano essere state uno dei fattori che stavano dietro la presentazione della legge. Certo, ogni Romano con il senso della storia aveva esempi in abbondanza di casi di estorsione ad opera di magistrati: il caso di Quinto Plerninio del 204, le lamentele degli Spagnoli nel 171, i numerosi casi del 154: «un certo numero di pretori, accusati dalle province per motivi di avidità, furono condannati»⁴⁵. Già prima del 164 Catone aveva richiamato l'attenzione sull'estorsione come male generalizzato:

Io non ho mai donato largamente denari né miei né degli alleati per ottenere il favore popolare. Mai io imposi nelle città dei vostri alleati dei prefetti a derubare i loro beni e i loro figli. Non ho mai diviso fra i pochi amici miei una preda né ciò

⁴¹ GAIO, *Istituzioni*, 1.121.

⁴² *Ibid.*, 4.37.

⁴³ *Ibid.*, 4.82; GIUSTINIANO, *Istituzioni*, 4.10.pr.

⁴⁴ Si noti ad ogni modo che la storia della legislazione *de repetundis* in questo periodo è strettamente collegata allo sviluppo del diritto civile: P. BIRKS, *From "legis actio" to "formula"*, in *J*, 1969, p. 356, ipotizzava brillantemente che i giorni del sistema della *legis actio* venissero contati dal momento in cui qualcuno tentava di usare prima un sistema e poi l'altro «per lo stesso caso»; la legge graciana *de repetundis* escludeva esplicitamente dalla sua portata casi giudicati *sacramento* in base alla *lex Calpurnia* o alla *lex Iunia*. W. W. BUCKLAND, *Civil proceedings against ex-magistrates*, in *JRS*, XXVII (1937), p. 37, si ostina a mettere in dubbio CICERONE, *Contro Quinto Cecilio*, 18: «nam civibus cum sunt ereptae pecuniae, civili fere actione et privato iure repetuntur»; per l'interpretazione di W. S. FERGUSON, *The Lex Calpurnia of 149 B.C.*, in *JRS*, XI (1931), p. 94, cfr. M. GELZER, *Naticas Widersprüche*, in *Id.*, *Vom römischen Staat*, I, Leipzig 1943, pp. 78-124, ap. 108, nota 47.

⁴⁵ LIVIO, 29.2.1, 42.2.1; *Id.*, *Petriche*, 47.

che fosse stato preso ai nemici né le somme ricavate dal bottino, sí da strapparle a coloro che le avevano prese. Mai io consegnai ai pubblici impiegati o ai miei amici denaro al posto della distribuzione di vino, né li arricchii con danno pubblico»⁴⁶;

da notare anche la stupenda descrizione ancora di Catone nell'orazione *Sulla divisione del bottino con i soldati*: «chi commette furti a danno dei privati passa la vita ai lavori forzati, chi commette furti nelle sue funzioni pubbliche vive in mezzo al lusso»⁴⁷. Ed è interessante che Lucio Calpurnio Pisone, l'autore della *lex Calpurnia*, indossando l'abito dello storico, abbia scelto l'anno 154 per denunciare *puđicitiam subversam*⁴⁸.

Sembra in ogni caso certo che una norma che proibisse ai governatori di acquistare schiavi nelle loro province, se non per sostituire schiavi che fossero morti, era operante nel 144/143 o 140/139, data del viaggio d'ispezione dell'Emiliano in Oriente. La normativa è ben attestata in epoca più tarda; ma il gesto dell'Emiliano, di mandare a chiedere a casa la sostituzione di uno schiavo, difficilmente ha un senso se non come un atto clamoroso per fare più di quanto era tenuto a fare secondo la legge. In effetti una tale norma non ha proprio senso come parte della *lex Calpurnia*, e io preferirei vederla come il risultato di un *senatus consultum*⁴⁹.

A questo proposito, merita che ci fermiamo un momento a riflettere sui problemi generali connessi, dato che ci troviamo sulla soglia di una fase critica. Non c'è dubbio che la classe di governo repubblicana escogitò, in relazione a crisi particolari, risposte in linea con le sue concezioni morali e politiche di base, risposte che poi sviluppava in norme generali, piuttosto che formulare norme generali *ab initio*⁵⁰. In linea con questa visione minimalista della natura del dominio romano, si può perfino supporre che quando, a partire dal 153, furono inviati in Spagna consoli, invece di pretori, per la prima volta dopo il 195, ciò fu dovuto non al fatto che la provincia era ritenuta importante, ma perché i consoli avevano bisogno di province appropriate alle loro ambizioni; e allora può essere che l'accruata attenzione senatoria per la Spagna fosse dovuta allo status degli uomini che si trovavano nella provincia, e non ai problemi della provincia

⁴⁶ CATONE, in ORF⁴, 8.44-173, cfr. 8.55.203.

⁴⁷ ID., in ORF⁴, 8.71.224.

⁴⁸ Fr. 38P.

⁴⁹ Fonti in M. H. CRAWFORD, *Rome and the Greek world: economic relationships*, in «Economic History Review», XLII (1977), p. 51, nota 4, in cui si attribuisce la normativa alla *lex Calpurnia*; inoltre Digesto, 48.11.8. CATULLO, 10, ritiene che la norma venisse normalmente delegata; la sua esistenza chiaramente non è presupposta dal comportamento di Catone, documentato in ORF⁴, 8.4.51 (cfr. PLUTARCO, *Vita di Catone*, 10.5), né da quello analogo di Emiliano: cfr. POLIBIO, fr. 76 Büttner-Wobst = POSIDONIO, fr. 265 Edelstein-Kidd = fr. 59 Jacoby; PLUTARCO, *Opere morali*, 201A.

⁵⁰ Per una visione simile dell'impero romano, cfr. F. G. B. MILLAR, *The Emperor in the Roman World*, London 1977.

stessa⁵¹. Non dobbiamo però mancare di notare il carattere ipotetico e riduttivo di questo argomento. Allo stesso modo dovremmo notare che l'argomento è perfettamente compatibile con l'idea che tra il 168-167 e l'epoca dei Gracchi si sviluppò una condotta verso le province così costante da divenire una politica; che i senatori spesso riflettevano e discutevano sulle province; che queste riflessioni e discussioni fornirono un'intelaiatura all'interno della quale ci si aspettava che i governatori operassero, ed essi di solito effettivamente operavano. Dobbiamo ricordare non solo che i magistrati che servivano nelle province inviavano resoconti al Senato, ma anche che altri lo facevano; e che in ogni momento il Senato avrà avuto al suo interno decine di persone con esperienza diretta di pressoché ogni regione nella quale un magistrato poteva trovarsi. Gli aspri commenti di Lucio Emilio Paolo, riportati da Polibio, sono prova sufficiente del modo in cui a Roma si comandava standosene in poltrona. E una conoscenza sicuramente approfondita del mondo provinciale sta dietro la decisione del Senato, dopo il 146, di ordinare che venisse tradotto in latino il trattato di Magone sull'agricoltura. Senza idee del tipo di quelle che ho abbozzato, non sono comprensibili né gli sviluppi che ho discusso né quelli di epoca graccana.

4. *Gli sviluppi fra II e I secolo.*

Gli sviluppi di epoca graccana sono di due tipi: estensione delle attività che si pretendevano da un governatore, probabilmente limitate alla difesa (che talvolta poteva richiedere l'attacco), all'esazione delle tasse e alla giurisdizione; e ulteriore legislazione a Roma. Gli sviluppi furono senza dubbio in parte il risultato del semplice fatto che il dominio diretto era stato imposto in Macedonia nel 148, in Grecia e in Africa nel 146, in Asia Minore nel 133-129, in Gallia dopo il 121. E furono ancora questi gli anni nei quali si ebbero le importanti riorganizzazioni della Spagna (133) e della Sicilia (132), con commissioni di dieci legati.

Un Cotta, probabilmente quel Gaio Aurelio Cotta che fu in Sicilia come console nel 252 e nel 248, o allora o forse dopo la fine della prima guerra punica costruì una strada da Agrigento a Palermo e la dotò di miliaari: che noi sappiamo, non fu costruita un'altra strada provinciale per almeno due generazioni. Quasi come se Cotta, sbagliando, dato come andò a finire, considerasse che la Sicilia sarebbe stata trattata come lo era stata l'Ita-

⁵¹ J. S. RICHARDSON, *Hispaniae cit.*, pp. 135, 146, 152.

lia³². Ma gli anni dopo il 148 segnarono l'inizio di un processo attraverso il quale tutto quanto l'insieme dell'impero romano venne effettivamente fornito di una rete di strade: prima la via Egnazia da Durazzo e Apollonia, che alla morte di Polibio raggiungeva in Tracia il fiume Ebro; poi, nel 129, le strade costruite da Manio Aquilio dalla costa occidentale della provincia di recente acquisizione di Asia a Pergamo e al porto di questa città, verso il retroterra, e verso la costa meridionale, strade delle quali ci sono noti nove militari; nel 121, o subito dopo, la via Domizia attraverso il Sud della Gallia; tra il 120 e il 110 una strada attraverso la valle dell'Ebro, in Spagna³³. La costruzione di strade era diventata evidentemente uno dei compiti dei governatori provinciali.

Nello stesso tempo, almeno nel caso della provincia d'Asia, la costruzione di strade rivela già nel 129 la scelta della capitale della provincia. Sebbene la documentazione citata non sia risolutiva per gli anni '20 del II secolo, K. J. Rigsby in un recente articolo opta per Efeso, sicuramente la capitale nel periodo successivo; i militari, che egli non prende in considerazione, indicano chiaramente che proprio questa città venne considerata fin dall'inizio il *caput Asiae*³⁴.

Nel frattempo i Romani si preoccuparono regolarmente anche di fornire sistemi monetari a molte regioni che si trovavano sotto il loro control-

³² ILLRP, 1277; F. COARELLI, *Colonizzazione* cit., p. 39, accoglie l'indicazione dei criteri epigrafici per una data intorno al 230-200 e suggerisce che [L]onsoi sul miliario non si riferisca alla carica di Cotta al momento della costruzione della strada, ma alla carica più alta da lui ricoperta fino a quella data; e che la strada sia stata costruita da lui come *privatus cum imperio*, forse intorno al 230. La via Valeria di STRABONE, 6.2.1, da Messina a Palermo «può» essere una manifestazione dell'attività di M. Valerio Levino. Cfr. nota 15 per un caso precoce di *ager Romanus* in Sicilia.

³³ Per il primo miliario di C. Egnazio cfr. A. ROMANOPOLU, *Un nouveau militaire de la Via Egnatia*, in BCH, XCVIII (1974), p. 813 (= AnnEpiGr, 1973, p. 492); F. W. WALBANK, *The original extent of the Via Egnatia*, in LCM, II (1977), p. 73; id., *"Via illa nostra militaris": some thoughts on the Via Egnatia*, in H. HENNE (a cura di), *Althistorische Studien Hermann Bengtson zum 70. Geburtstag*, Wiesbaden 1983, p. 131 = F. W. WALBANK, *Selected Papers*, Cambridge 1985, p. 193 (dove inferisce che il fiume Ebro costituì la frontiera della provincia); id., *The Via Egnatia: some outstanding problems*, in «Ancient Macedonia», IV (1986), pp. 637-66; un breve accenno in L. GOUNAROPOLU e M. B. HATZOPOLU, *Les militaires de la voie égyptienne*, Athènes 1985, pp. 13 e 66; un secondo miliario in ArchDelt, 34 B, Chronika, 1979 (1987), p. 332. Il C. Egnazio dei militari compare probabilmente anche in SWEAK, 4.16-17, e in un'iscrizione di Lucius Feroneia pubblicata da G. Simoncini nei «Quaderni dell'Istituto di Storia dell'Architettura», LI-LIII (1962), pp. 1-7, articolo la cui conoscenza devo alla cortesia di Cippi Gara. I militari di M. Aquilio in CIL, I, 646-51, e in *Ann. Rep. Brit. Inst. Arch. Ankara*, 1975, p. 10, e *ibid.*, 1983, p. 13, sono ora in D. FRENCH, *Roman Roads and Milestones of Asia Minor*, II, Oxford 1988, nn. 198, 266, 279, 294, 295, 472, 474, 485, 499 (i nn. 266 e 279 sono in AS, XXXIV (1984), pp. 10-11; l'affermazione che ivi compare secondo cui Pergamo era un *caput viae* è aberrante); cfr. anche l'articolo di K. J. Rigsby cit. a nota 34. Per la Gallia cfr. ILLRP, 4604; A. DEGRASSI, *Scritti vari*, III, Venezia-Trieste 1967, p. 208; C. EBEL, *Transalpine Gaul*, Leiden 1976, pp. 62-63, si rifà a POLIBIO, 3.39.8, per una primitiva strada degli anni '30 del I secolo, a mio parere non plausibile. Per la Spagna cfr. CIL, I, 823-24 (ILLRP, 461; su entrambe «Q. Fabius Q. f. Labco», presso Lertide); *Inscriptiones romanae de Catalogne*, I, pp. 175, 176, 181 (ILLRP, 462; su tutte «Mn. Sergius Mn. f.», presso Barcellona; c'è anche un miliario dello stesso tipo, senza iscrizione, da Tarragona).

³⁴ K. J. RIGSBY, *Provincia Asia*, in TAPHA, CXVIII (1988), pp. 123-53; «Caput Asiae», 137-41; si noti che la sola Efeso batte moneta stabilmente sotto Roma.

lo: la Macedonia dopo il 167, la Spagna probabilmente nel 155/154, la Sicilia forse nel 132, l'Asia nel 129³⁵.

Data questa situazione di fondo, non sorprende che le misure di Gaio Gracco ne comprendessero due che riguardavano il governo delle provincie. Primo, egli stabilì che l'Asia avrebbe pagato la decima e ne affidò la raccolta ai *publicani*: una consuetudine, quest'ultima, che durò fino a Cesare; secondo, stabilì che il Senato decidesse prima delle elezioni quali sarebbero state le due provincie consolari nell'anno successivo: una disposizione che durò fino allo scoppio della guerra civile. Sappiamo molto poco della prima legge, ma doveva andare in qualche modo in direzione di una sistemazione degli usi romani relativi alla tassazione. È certo infatti dalle fonti contemporanee che originariamente nessuna chiara distinzione era tracciata tra ciò che noi chiamiamo tassazione e ciò che noi chiamiamo indennità; e che per il periodo più antico la distinzione era stata tracciata retrospettivamente da Appiano; ed è improbabile che l'imposizione di tasse nelle quattro provincie in cui fu diviso il regno di Macedonia nel 167 abbia cambiato significativamente le idee romane. Per quanto riguarda il secondo provvedimento, il termine *provincia* aveva ancora il suo senso tradizionale di «sfera di attività di un magistrato», ma la misura era un chiaro passo nella direzione della burocratizzazione del modo di governo³⁶. Soprattutto, ovviamente, vi è la graccana *lex de repetundis*, che sostituiva la *lex Calpurnia* e una successiva (e altrimenti sconosciuta) *lex Iunia*³⁷.

Forse, però, gli anni veramente decisivi per lo sviluppo del sistema provinciale romano sono quelli a cavallo del 100. Ed è proprio a questo periodo, guarda caso, che appartiene uno dei documenti più rivelatori che possediamo: la *lex de provinciis praetoriis*³⁸. Come vedremo, gli ultimi anni della repubblica furono testimoni di un considerevole lavoro di organizzazione e codificazione. Ma la maggior parte delle misure normative coinvolte erano già esistenti al tempo della guerra sociale.

Lo sfondo essenziale di questi sviluppi è la preoccupazione romana per i problemi militari rappresentati da Giugurta in Africa e dai Cimbrici e dai Teutoni in Italia. Il corollario di questa preoccupazione fu l'incapacità romana di garantire la sicurezza delle provincie contro minacce militari in un certo senso minori e la crescente anarchia interna. Questi fenomeni sono

³⁵ M. H. CRAWFORD, *Coinge* cit., p. 132.

³⁶ Per il cosiddetto «senatus consultum de agro Pergameno» cfr. oltre, nota 70.

³⁷ C. VEURURM, *Studi* cit.; e il decisivo articolo di A. N. SHERWIN WHITE, *The "lex repetundarum" and the political ideas of Gaius Gracchus*, in JRS, LXXII (1982), pp. 18-31.

³⁸ M. HASSALL, M. H. CRAWFORD e J. M. REYNOLDS, *Rome and the eastern provinces at the end of the second century B.C.*, *ibid.*, LXXIV (1974), pp. 195-220 (una nuova edizione sta per uscire in *Roman Statutes*, 13); non tengo conto, nel presente contesto, delle ipotesi che il testo ha prodotto nel campo della politica romana.

documentati chiaramente per l'Oriente e possono essere legittimamente supposti per l'Occidente»⁵⁹.

La *lex de provinciis praetoris* ci fornisce una chiara documentazione della consapevolezza romana di possedere un impero territoriale composto di province dotate di precise determinazioni confinarie. L'emergere di questa consapevolezza non è facilmente delineabile, proprio perché le espressioni *in provincia* o *ex provincia* possono essere usate parimenti con il significato di «in una sfera di attività» o «in una divisione territoriale dell'impero romano», e così via⁶⁰.

Come abbiamo visto, il termine greco *eparcheia* non ricorre mai in Polibio con il senso di provincia; sembra che questo senso ricorra per la prima volta in un'epigrafe greca posteriore al 146 e in una del 140 circa⁶¹, ed è chiaramente la terminologia tipo nella *lex de provinciis praetoris*. Sorgono quattro problemi tra loro connessi.

Primo: la Cilicia. È noto da molto tempo che Marco Antonio ebbe la Cilicia come sua *provincia* nel 102 come pretore e che Silla, come pretore, la ebbe come sua *provincia* negli anni 90⁶². Th. Liebmann-Frankfort ha sostenuto che nel 102 certamente la Cilicia non era a tutti gli effetti una provincia annessa perché molto territorio era nelle mani dei pirati, e perché non era ricordata nella cosiddetta *lex de piratis* da Delfi, la *lex de provinciis praetoris*⁶³. Affermazione avventata e che il caso si è preso il lusso di smentire: quando venne alla luce a Cnido un'altra copia della legge, si osservò che vi veniva ordinato a chiare lettere che un console doveva diffondere la notizia che la Cilicia era stata fatta *eparcheia strategikē*. Il nuovo testo non segna tuttavia la fine di tutti i nostri problemi, perché non è immediatamente chiaro cosa significhi *eparcheia strategikē*. Se ignoriamo la bizzarra proposta che sia una traduzione dell'espressione *provincia militaris*, non abbiamo altra alternativa se non quella di prenderla come traduzione di *provincia praetoria*. Tuttavia, se c'è qualcosa di certo relativamente al sistema provinciale romano, è che non esistevano divisioni di categoria tra province consolari e province pretorie. Si deve tuttavia essere tentati di

⁵⁹ F. W. WALBANK, «*Via illa nostra militaris*» cit.; M. H. CRAWFORD, *Coinage* cit., p. 102, per le tensioni in Spagna.

⁶⁰ Catone, in *ORF*¹, 8, 32-132 (183 a. C.); G. Gracco, *ibid.*, 48, 5-26-28; in CATULLO, 10, 19, il contesto chiarisce in modo abbastanza sicuro che *provincia* = Bitunia.

⁶¹ *JIG*², 683, 54-55; SHERK, 44, 2; H. J. MASON, *Greek Terms* cit., p. 45, è in errore sull'uso di Polibio.

⁶² LIVIO, *Perioche*, 68, per M. Antonio; *Degli uomini illustri*, 75-4; APPIANO, *Guerre civili*, 1, 350; *Id., Guerre mitridatiche*, 231, per L. Silla.

⁶³ TH. LIEBMAN-FRANKFORT, *La «provincia Cilicia»*, in J. BIRAUW (a cura di), *Homages, Kenard*, II, Bruxelles 1969, pp. 447-57; non capisco la ripetizione, da parte di P. Freeman, dell'affermazione che «la Cilicia non è menzionata come provincia» nella *lex de provinciis praetoris*: cfr. P. FREEMAN, *The Province of Cilicia and its Origins*, in P. FREEMAN e D. KENNEDY (a cura di), *The Defence of the Roman and Byzantine East*, Oxford 1982, p. 253.

supporre che la legge si riferisca semplicemente alla designazione annuale delle province, che naturalmente poteva essere cambiata l'anno successivo. Tuttavia è strano, se la cosa stesse così, che non vi sia nessun riferimento cronologico. Nel momento in cui la legge venne approvata, non soltanto la Cilicia era stata designata come provincia pretoria con il normale procedimento annuale, ma Marco Antonio vi aveva effettivamente passato un po' di tempo.

Una clausola della legge, tradotta goffamente, la cui comprensione è resa più difficile dal fatto che l'incisore ha ommesso un verbo, recita: «Niente è stabilito in questa legge per impedire al pretore o al proconsole che regge l'*eparcheia* d'Asia di tenere la Licaonia o l'*eparcheia* di Licaonia di essere la sua, come era il caso già prima dell'approvazione di questa legge»⁶⁴. Presumibilmente *eparcheia* in tutt'e due i casi traduce *provincia*; ma nel secondo caso è usato su due livelli: per descrivere contemporaneamente quello che è la *provincia* di un magistrato insieme a qualcos'altro che è la sua *provincia*; ma anche per descrivere qualcosa che era palesemente una regione e che non era mai stata in sé la *provincia* di un magistrato⁶⁵. Il termine *diocesis* venne usato più tardi per una regione che faceva parte di una provincia territoriale. In altre parole, per risolvere il problema il vocabolario istituzionale latino veniva arricchito con prestiti dal greco.

Più chiara è la testimonianza degli ultimi due passi che dobbiamo discutere. Una sezione del testo di Cnido assegna particolari compiti al governatore della Macedonia in una zona precisa, il Chersoneso e la Cenica, che è descritta come *dorikētos*, conquistata con la lancia⁶⁶. In un altro punto l'iscrizione di Cnido fa riferimento ad una *lex Porcia* approvata precedentemente nello stesso anno, e le ascrive il divieto per i governatori di lasciare la loro provincia senza autorizzazione⁶⁷. Tali prescrizioni sono inconcepibili se la provincia non aveva confini noti. Una conclusione simile emerge dal senatoconsulto del 103 riportato da Dione Cassio, che mirava a far sì che nessun alleato libero potesse essere schiavo in una provincia⁶⁸.

Ma c'è di più. Come Andrew Lintott ha osservato, la *lex Porcia* ricordata dalla nostra legge deve essere la stessa *lex Porcia* ricordata nella *lex*

⁶⁴ Cnido, 3, 22-27.

⁶⁵ Penso che E. BADIAN, *E.H.L.N.R.*, in *MH*, XLV (1988), pp. 203-78, sbagli nel vedere soltanto il primo livello. Cfr. anche la nota 89 sulle relazioni tra la Grecia dopo il 146 e la provincia di Macedonia; non si dovrebbero basare argomentazioni sulle reintegrazioni di SHERK, 44.

⁶⁶ Cnido, 4, 6-31.

⁶⁷ *Ibid.*, 3, 4-5.

⁶⁸ Non intendo addentrarmi nella preistoria dei confini provinciali; ma LIVIO, 32, 28, 11, riguardo alle *provinciae* spagnole rappresenta certo un primo passo nella direzione della loro creazione; e, d'accordo con J.-L. Ferrary, considero il senatoconsulto per Paolo del 167 come un'autorizzazione accordatagli per agire in una zona che era sotto la responsabilità di L. Anicio Gallo; anche la cosiddetta *fossa regia* in Africa ha senza dubbio contribuito a formare la concezione romana.

Antonia de Ternessibus, che regolava l'acquartieramento delle truppe. Può essere che in questo momento tutto quanto l'apparato romano delle requisizioni nelle province sia stato organizzato sistematicamente: *frumentum in cellam*, truppe, rifornimenti per le *legationes liberae*, come pure acquartieramento delle truppe⁶⁹. Ci troviamo in un mondo non soltanto di province territorialmente definite, ma anche di leggi generali sulle province. Il cosiddetto senatoconsulto *de agro Pergameno* dovrebbe essere visto proprio come una misura parallela alla *lex de provinciis praetoris*; è molto più probabile che esso appartenga al 101 che al 129; e F. De Martino ha recentemente sostenuto che la sua denominazione convenzionale è fuorviante, e che esso ha chiaramente a che fare con gran parte della provincia d'Asia⁷⁰.

Anche un altro aspetto della *lex de provinciis praetoris*, al quale ho fatto allusione di passaggio, merita di essere sottolineato: i doveri imposti al governatore della Macedonia nel Chersoneso e nella Cénica: una legge che imponeva obblighi espliciti a un governatore è già sulla strada che porterà alla *lex Iulia de repetundis*.

Altre testimonianze ci permettono di osservare che ulteriori elementi del sistema provinciale romano avanzato erano in funzione non più tardi degli anni a cavallo tra il I e il II secolo a. C. Che fosse allora ammesso che un governatore avesse un questore (o un proquestore) a sua disposizione emerge sia da ciò che dice Cicerone del rapporto del questore con il governatore (egli prende esempi dagli anni intorno al 100 a. C.)⁷¹, sia dal testo della *lex de provinciis praetoris*. Fissando venti questori per ogni anno così che, per quanto possibile, ne fosse disponibile uno per ogni provincia, Silla non faceva altro che sviluppare un sistema esistente. Ma è chiaro che un governatore aveva già abbondante personale (legati e aiutanti), in teoria per assisterlo nei suoi compiti, in pratica senza dubbio per fargli compagnia nell'arricchirsi. Tutto ciò emerge già dal discorso di Gaio Gracco al popolo quando tornò dalla Sardegna: «E così, o Quiriti, quando sono partito per Roma le cinture, che avevo portato piene di denaro, le ho riportate vuote dalla provincia; gli altri, invece, riportarono a casa colme di denaro le anfore che avevano portato [in provincia] piene di vino»⁷². Dietro *la cohors* di cui parla Catullo (un testo che andrebbe letto accanto ai buoni consigli che Cicerone impartisce al fratello Quinto), vi era una storia lunga e disonorevole⁷³.

⁶⁹ Cfr. Catone, in ORF⁴, 8. 173-175, con *ibid.*, 203.71: «numquam ego evectioem datavi».

⁷⁰ F. DE MARTINO, *Il «senatus consultum de agro Pergameno»*, in PP, XXXVIII (1983), pp. 161-90; per un nuovo frammento cfr. G. Petzl in EA, VI (1985), p. 70; e per l'intero contesto prima e dopo l'anno 100, M. HASSALL, M. H. CRAWFORD e J. M. REYNOLDS, *Rome* cit.

⁷¹ CICERONE, *Contro Quinto Cecilio*, 63; cfr. anche E. BADIEN, *Three non-trials in Cicero*, in «Klio», LXVI (1984), pp. 291-309; si noti pure il ruolo di T. Gracco a Numanzia.

⁷² ORF⁴, 48.5.28.

⁷³ CICERONE, *Lettere al fratello Quinto*, 1.1 (= I SB), 13. Si confronti la condotta di Catone ed Emiliano citata alla nota 49; gran parte della nostra conoscenza poggia sulle *Verrine* e sulle lettere di Cicerone.

Ma è soltanto intorno al cambio di secolo che cominciano ad essere in qualche modo documentati nel mondo greco dei Romani che si intromettono nell'amministrazione delle comunità che si trovano nelle loro provincie. Da tempi molto antichi, è ovvio, i magistrati romani, come osservava G. Tibiletti in un suo lavoro ormai classico, sia in Italia che fuori avevano posto dei *praefecti* al comando delle guarnigioni. Alle liste compilate in quell'articolo si può adesso aggiungere Tiberio Claudio, figlio di Gaio, da Anzio, a Entella durante la prima guerra punica⁷⁴. E la diffusione del fenomeno emerge in generale dall'osservazione di Catone: «Io non ho mai imposto dei prefetti alle cittadelle dei vostri alleati»⁷⁵. Un'iscrizione di Mesembria (Bulgaria) afferma che per il 72-71, e una di Tenos lo implica sicuramente per il 100, che tali uomini collaboravano allora con i magistrati civili delle città dove erano di stanza⁷⁶. Come controparte di questo sviluppo abbiamo l'usanza, da parte di Roma, di utilizzare i Senati delle comunità locali con funzioni giudiziali. È stato spesso sottolineato che l'impero romano dipendeva in larga misura dalle città per il mantenimento dell'ordine e per la riscossione delle tasse a livello locale; e tutto ciò che noi sappiamo del governo delle province, per lo più dalle *Verrine* e dalla corrispondenza di Cicerone dalla Cilicia (cfr. più avanti), mostra che la maggior parte della giurisdizione era lasciata intenzionalmente alle comunità provinciali, anche se frequentemente il governatore non sapeva resistere alla tentazione di interferire⁷⁷; ma testi come la *Tabula Contrebiensis* e la *Sendra aringa contro Verre*, 32 e 34, mostrano i loro Senati in realtà come braccio del governo romano⁷⁸.

Vale la pena di attirare l'attenzione anche sull'esistenza del personale delle compagnie dei pubblicani impegnato nell'esazione delle tasse romane nelle province, non soltanto la tassazione diretta della provincia d'Asia, ma i *portoria* di numerose province. E per l'epoca di Cicerone che siamo informati nei dettagli, ad esempio, sulle *custodiae* (posti di dogana) usate dai

⁷⁴ G. TIBILETTI, *Governatori romani in città provinciali*, in RIL, LXXXVI (1953), pp. 64-100; M. CORSO, *La presenza romana a Entella*, in ASNP, XII (1982), pp. 993-1032.

⁷⁵ ORF⁴, 8. 173 = 203.

⁷⁶ J. e L. Robert (in BE, 1954, p. 177), seguiti da G. Mihailov, dubitano della restituzione di *leparochios* nell'iscrizione di Mesembria: ma il termine preciso non è importante. Hanno anche una visione meno cupa di Tibiletti rispetto alla misura superata dai Romani nel calpestare i diritti delle città libere.

⁷⁷ Cito due casi in Oriente: PLYUSARCO, *Vita di Cimone*, 1-2, mostra una città sottratta a Roma che condanna a morte uno dei propri cittadini; e SHERK, 70, citato alle note 90 e 120, descrive dei residenti romani soggetti alla legge di Chio; il tentativo di A. J. MARSHALL, *Romans under Chian law*, in GRBS, X (1969), p. 225, di sostenere che i residenti romani erano costretti a osservare solo la legge di Chio sulla terra e solo nel preciso contesto delle conseguenze delle guerre mitridatiche, mi sembra assolutamente ingustificato; i nuovi testi appena pubblicati in I. e J. ROBERT, *Clarus*, I, Paris 1989, sistemano la questione.

⁷⁸ J. S. RICHARDSON, *The "Tabula Contrebiensis"*, in JRS, LXXIII (1983), pp. 33-41; P. BRACK, A. RONGER e J. J. MARSHALL, *The survival and development of international jurisdiction in the Greek world under Roman rule*, in ANRW, serie 2, XIII (1980), pp. 626-61.

pubblicani per far osservare il pagamento dei *portoria*⁷⁹. Ma anche se prendiamo *cum grano salis* la cifra (80 000) che ci viene fornita dalla tradizione come numero dei Romani uccisi da Mitridate VI nell'89, resta vero che vi erano grandi quantità di uomini al lavoro in Asia al servizio dei pubblicani. Tali persone erano per tutti gli scopi pratici parte della struttura amministrativa dell'impero romano.

Dato che un governatore aveva del personale, doveva essere fatto finalmente uno stanziamento finanziario. Il problema è sapere quando tale stanziamento venne fatto per la prima volta in aggiunta e separatamente dallo stanziamento fatto per il pagamento delle truppe che egli comandava. Chiaramente, l'istituzione dell'*ornatio*, come era chiamato nell'età di Cicerone, non esisteva al tempo di Catone il Vecchio; e altrettanto chiaramente esisteva invece quando Quinto Scevola depose la sua provincia «perché l'*ornatio* non fosse una spesa»⁸⁰. Ho ipotizzato altrove che vi fu un aumento nel costo annuale di una legione al tempo di Gaio Gracco, che deve essere spiegato con lo stanziamento effettuato allora per la prima volta per il pagamento delle spese di un corpo di ufficiali. Può essere che l'istituzione di un'assegnazione di rimborso spese a favore di un governatore sia contemporanea o di poco posteriore⁸¹.

Nell'amministrazione delle province, come in molti altri campi, l'attività di Silla fu diretta a rimettere in sesto e a formalizzare le strutture che trovò in essere. Esigendo gli arretrati delle tasse dalla provincia d'Asia per gli anni 88-84, aveva già fatto intendere chiaramente che l'Asia era un possesso stabile del popolo romano; e se qualcuno aveva dei dubbi aveva solo da leggere il senatoconsulto *de Stratonicensibus* con i suoi riferimenti a «chiunque in qualunque periodo a venire terrà la *eparcheia* di Asia (o di Grecia)»⁸². Preso il potere a Roma, Silla innanzitutto aumentò il numero dei pretori e dei questori, in modo che corrispondessero grosso modo al numero dei compiti appropriati ai due diversi gradi. Era stato a lungo normale per i pretori tenere prima una *provincia* urbana, poi una fuori Roma: l'aumento operato da Silla del numero dei pretori fu semplicemente una

⁷⁹ CICERONE, *Sull'imperium di Cneo Pompeo*, 10; id., *Sulle province consolari*, 16.

⁸⁰ «Idem [Scevola] provinciam, cuius cupiditate plerique etiam boni viri deliquerant, deposuerat ne sumptus esset onerosus» (ASCONIO, p. 15C). Questo dovrebbe riferirsi alla sua pretura nel 98 e il suo governo dell'Asia dovrebbe invece essere fissato dopo il suo consolato nel 95, poiché sappiamo che Scevola si pagò le spese in Asia (Diodoro Siculo, 37.5.1), presumibilmente in conseguenza di un progresso nel suo modo di ragionare; deporre una provincia avrebbe fatto risparmiare denaro solo nell'ipotesi che nessun altro venisse assegnato ad essa. L'esposizione in T. R. S. BROUGHTON, *The Magistrates of the Roman Republic*, III, New York 1966, pp. 145-46, non è soddisfacente.

⁸¹ Cfr. M. H. CRAWFORD, *Roman Republican Coinage* cit., cap. VII, e la discussione di E. LO CASATO, *Spesa militare, spesa dello stato e volume delle emissioni nella tarda repubblica*, in AIIIN, XXIX (1982), pp. 75-97; in generale, TH. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, III, Leipzig 1887, pp. 1097-99.

⁸² SHERK, 18.110, 18.114; ritornerò più avanti sugli altri aspetti della sistemazione dell'Asia da parte di Silla nell'85-84.

risposta all'aumento dei due tipi di *provinciae*⁸³. Silla regolamentò anche, mirando di solito all'incremento delle entrate di Roma, gli affari di molte singole comunità, e fece approvare una *lex de repetundis* e una *lex de maiestate*. Della prima non sappiamo quasi niente, eccetto che conservava la clausola della *lex Servilia Glaucia* che permetteva il recupero di denaro da persone alle quali il delinquente lo avesse passato. La seconda adottava la clausola che impediva ai governatori di lasciare la loro provincia senza un buon motivo, clausola che abbiamo visto formare parte della *lex Porcia* del 101 (cfr. p. 107). Secondo me essa conteneva pure le clausole, di cui abbiamo notizia da Cicerone, che prescrivevano che un governatore conservasse il suo *imperium* fino al ritorno a Roma, e che dovesse lasciare la sua provincia entro trenta giorni dall'arrivo del successore. Erano proprio comportamenti del genere da parte dei magistrati che l'unica clausola sicura della *lex Cornelia de maiestate* cercava di controllare; e la *lex de provinciis praetoriis*, dopo aver citato questa clausola della *lex Porcia*, passa subito a trattare proprio del ritorno del governatore dalla sua provincia⁸⁴. Non vi è in effetti nessuna valida prova che Silla abbia fatto approvare una *lex de provinciis* generale⁸⁵; io penserei che fosse una consuetudine, non una legge, che tutti i governatori dopo Silla fossero proconsoli, anche se soltanto di rango pretorio.

La *lex Antonia de Termessibus* del 68 riflette molti aspetti del sistema provinciale romano nel periodo successivo a Silla, quando senza dubbio il livello di formalizzazione raggiunto deve molto all'emergere di una *lex municipalis* tipo; essa consiste in una serie di clausole generali, dove è stato aggiunto il nome di Termessus Maior, che concedono la libertà, il possesso di beni immobili e mobili, il recupero della proprietà, l'immunità dal dovere di fornire acquartieramento e il ripristino dello *status quo* del 91. L'ultima clausola autorizza Termessus Maior a riscuotere tasse doganali a sua discrezione, con la limitazione che i pubblicani ne dovevano essere esentati. Il contesto è quello di una crescente facoltà di controllo da parte dei governatori delle finanze cittadine. Questa attività occupò molto del tem-

⁸³ J. D. CLOUP, *Silla and the praetorship*, in ILCM, XIII (1988), p. 69, mette giustamente in guardia dal considerare in modo troppo rigido il sistema di Silla. Non ci sono prove che diventasse materia di legge il fatto che i consoli passassero un anno a Roma e uno in provincia: cfr. J. P. V. D. BALSDON, *Consular provinces under the late Republic*, I, *General considerations*, in JRS, XXIX (1939), p. 57; il suo punto di vista è accolto da A. GIOVANNINI, *Consulare imperium*, Basel 1983 (il ragionamento riguardo alla distinzione tra *domi* e *militiae* viene smontato nella recensione di J. A. Crook in JRS, LXXVI (1986), p. 286).

⁸⁴ APPIANO, *Guerre civili*, I, 475; PLUTARCO, *Lisandro-Silla*, 3.

⁸⁵ Per la conservazione dell'*imperium* cfr. CICERONE, *Lettere agli amici*, I, 9 (= 20 SB), 25; per il limite di trenta giorni, *ibid.*, 3-6 (= 69 SB), 1-3 e 6; *ibid.*, 12.4 (= 363 SB), 2; la spinosa questione della *lex curiata* è irrilevante in questo contesto.

⁸⁶ Id., *Lettere al fratello Quinto*, I, 1 (= 1 SB), 26, rimanda, a mio modo di vedere, a una *lex de peculatu*, forse sillana; per gli altri testi che vi fanno riferimento cfr. oltre, note 97-100.

po di Cicerone in Cilicia; e alla fine si arrivò al divieto completo di nuove tasse locali senza l'autorizzazione dell'imperatore⁸⁷.

Non ultimo interesse di questo periodo è comunemente il modo in cui l'esperienza provinciale cominciò a esercitare la sua influenza sulla penisola italiana. L'anno 89 vide un'estensione della pratica dell'*attributio*, che era stata usata da Roma all'estero almeno dal 189-188, quando un certo numero di comunità della terraferma venne attribuito a Rodi⁸⁸. In quell'anno essa venne usata da Gneo Pompeo Strabone in Gallia Cisalpina, dove vennero attribuite a comunità di stato giuridico romano o latino tribù alpine arretrate⁸⁹.

Vi è un'altra sfera dove si possono supporre rapporti reciproci tra le province e l'Italia. Un gruppo di documenti del periodo di Silla e dopo riconosce la consuetudine come base di una norma nelle province: il senatoconsulto *de Stratonicensibus*, il senatoconsulto dell'epoca di Silla citato in una lettera di un governatore dell'epoca di Augusto, la *lex Antonia de Termessibus*⁹⁰; mentre i trattati retorici dell'epoca citano ugualmente la consuetudine come una delle parti della legge a Roma⁹¹.

5. L'ultima età repubblicana.

È soltanto nell'ultima generazione della repubblica che troviamo l'istituto conosciuto come *lex provinciae*, il tentativo di formulare un insieme completo di norme per l'organizzazione e l'amministrazione di una provincia. Esso deve essere ben distinto da tutta una serie di altri istituti. Primo, l'assegnazione di *leges* a una singola comunità, un fenomeno di cui esistono numerosi esempi sia in Italia che fuori: l'attività di Flaminio in Tessaglia, le *leges* concesse da un ignoto Scipione ad Agrigento, da Gaio Marcello a Siracusa, da Publio Rupilio a Eraclea, da Gaio Claudio Pulcro ad Alesia, da Gaio Cesare a Gades, da Lucullo a Cizico⁹². Ed è a questa categoria che

⁸⁷ J.-L. FERRARY, *La Lex Antonia de Termessibus*, in «Athenaeum», LXXIII (1985), p. 419; *Fontes*⁷, 14; *Roman Statutes*, 17.

⁸⁸ Per Cauno e altre comunità attribuite «nuovamente» a Rodi da Silla nell'85 o 84, cfr. CICERONE, *Lettere al fratello Quinto*, I, 1 (= I SB), 33.

⁸⁹ M. W. FREDERIKSEN, *Changes in the pattern of settlements*, in P. ZANKER (a cura di), *Hellenismus in Mittelitalien*, Göttingen 1976, pp. 341-55, a p. 350, nota 57, vede esattamente la fondamentale continuità della prassi romana, rifiutata invece da U. Laffi, che invoca il «senso tecnico del termine», cioè l'*attributio* a comunità romane o latine; per quanto ne so, questo «senso tecnico» è una sua invenzione; cfr. anche, contro Laffi, J.-M. BERTRAND, *Le statuts du territoire attribué dans le monde grec des Romains*, in *Sociétés urbaines, sociétés rurales*, Strasbourg 1987, p. 97.

⁹⁰ SHERK, 18.49 e 91; SHERK, 70.15 (Chio); *lex Antonia*, 2.18. Cfr. anche J. M. REYNOLDS, *Approdisias and Rome*, London 1982, 8.46, dove si dovrebbe forse ristabilire *lais* (*synthetis*).

⁹¹ *Retorica ad Erennio*, 2.13-19; CICERONE, *Dell'invenzione retorica*, 2.65. Cfr. anche *institutum* nel frammento Este, *Fontes*⁷, 17.11.

⁹² CICERONE, *Contro Verre*, 2.2.123-25, da confrontare con *ibid.*, 1.20-21, per il fenomeno in generale

chiaramente appartiene la *nomothesia* a Pergamo rivelataci da un'iscrizione scoperta recentemente⁹³.

In secondo luogo, gli *acta* di un magistrato che ha conquistato un territorio. Tali *acta* dettavano frequentemente regole relative al territorio e seguivano consultazioni con i dieci legati nominati dal Senato, ma essi non possono essere considerati una *lex provinciae* per due valide ragioni: non erano in nessun modo complete prima dell'ultima generazione della repubblica; e, per il periodo precedente, non può essere tracciata nessuna distinzione tra le norme relative a un territorio che doveva essere governato da Roma e quelle relative a una zona destinata a rimanere indipendente. Nella seconda categoria rientravano, ad esempio, gli *acta* di Flaminio relativi alla Tessaglia, o di Lucio Emilio Paolo per la Macedonia; nella prima categoria le misure prese per la Sicilia dopo la prima guerra punica, gli *acta* di Gaio Claudio Marcello e Marco Valerio Levino verso la fine della seconda guerra punica, quelli di Lucio Mummio in Grecia, quelli di Manio Aquilio in Asia⁹⁴. Qualcosa del probabile contenuto di tali *acta* ci è rivelato, per l'Africa, forse per la Sicilia e la Grecia, dalla seconda parte della *lex agraria* del 111 a. C.⁹⁵

Se il mondo cambia con Silla, cambia ancor più radicalmente con Pompeo⁹⁶.

Si è sempre saputo che Silla dichiarò libere un certo numero di città d'Asia e divise la provincia in 44 distretti, presumibilmente fiscali⁹⁷. L'era sillana per la provincia iniziò nell'85; Silla organizzò anche la produzione

di dare *leges* ai socii e agli amici; per l'Italia cfr. la Tabula Heracleensis, *Fontes*⁷, 18.159-63; su Agrigento, cfr. E. GABBA, *Sui senati delle città siciliane nell'età di Verre*, in «Athenaeum», XLVII (1959), pp. 304-20, oltre a J.-L. FERRARY, *Philhellénisme* cit., p. 9, nota 11.

⁹³ Sarà pubblicata da M. Wörflé, che non necessariamente dev'essere considerato d'accordo con il punto di vista espresso nel testo; cfr. anche G. TUBILETTI, *Governatori* cit.

⁹⁴ *SIG*³, 674 (Flaminio); J.-L. FERRARY, *Philhellénisme* cit., pp. 179-86, 547-72 (Paolo). I provvedimenti del 146 rappresentano effettivamente un sostanziale passo avanti nel passaggio da *provincia* a *provincia*: cfr. *ibid.*, pp. 205-6, con le fonti e l'esposizione di una prima bibliografia; la restituzione di SHERK, 44, da parte di J.-M. BERTRAND, *Langue grecque et administration romaine*, in «Ktema», VII (1982), pp. 167-75, a pp. 169-72 - accolta da J.-L. FERRARY, *Philhellénisme* cit., p. 206, nota 284, e p. 214, nota 14 - mi sembra anche più pericolosa di quella tradizionale di G. Klaffenbach.

⁹⁵ *Fontes*⁷, 11.43-89, 90-95, 96-105: è un peccato che non sappiamo di più riguardo alla *lex Liviana* delle linee 77 e 81; per la Sicilia cfr. p. 120.

⁹⁶ R. MARINO, *La provincializzazione della Gallia Cisalpina*, in «Seis», I (1984), p. 165, sostiene in maniera confusa e senza tener conto del lavoro di U. Ewins, ma probabilmente in ragione, che la Gallia Cisalpina non è mai stata *constituta* come provincia. Bisogna tuttavia osservare che nei 56 tutti sapevano che Lucio si trovava entro il confine meridionale della provincia. E. BADIAT, *Notes on Provincia Gallia in the late Republic*, in R. CHEVALLIER (a cura di), *Mélanges A. Pigonol*, Paris 1966, p. 901, ha secondo me ragione nel ritenere che la Gallia Transalpina non fu dotata di una *lex provinciae* dopo il 121, ma sbaglia quando pensa che il provvedimento fosse diventato usuale prima di quel momento. Non ci sono prove sufficienti riguardo a Cn. Pompeo nella Gallia Transalpina per dare per scontata una *lex Pompeia* come fa C. EBEI, *Pompey's organization of Transalpine*, in «Phoenix», XXIX (1975), p. 358; id., *Transalpine Gaul* cit., pp. 98-99.

⁹⁷ CASSIODORO, *Cronache*, sub anno 84 a. C.; CICERONE, *Difesa di Lucio Valerio Flacco*, 32; cfr. C. HABICHT, *New evidence on the province of Asia*, in *JRS*, LXV (1975), pp. 64-91.

di una nuova emissione di monete provinciali, dopo l'intervallo mitridatico⁹⁸. Ma un certo numero di richiami a una *lex Cornelia* sono molto più comprensibili, a mio giudizio, se presi come rinvii alla sillana *lex provinciae* per l'Asia, piuttosto che a una *lex Cornelia de provinciis*; essi ci permettono allora anche di attribuire i quattro provvedimenti ricordati sopra a una *lex provinciae*. Abbiamo tre testi. Il primo è Cicerone, *Lettere agli amici*, 3, 10, dove una *lex Cornelia* regola le spese permesse alle ambascierie delle comunità provinciali. Si noti che la *lex Imitana*, cap. H, mostra che questo rientrava fra ciò che poteva essere lasciato alla *lex* di ogni singola comunità. Il secondo è un'iscrizione frammentaria da Tiatira, che chiaramente tratta di una fondazione testamentaria «secondo la *lex Cornelia*», anche se si è conservato troppo poco per dare un senso continuo⁹⁹; è certamente molto più probabile che questo genere di cose fosse regolato da una *lex provinciae*, piuttosto che figurasse in una legge generale. E infine, il dossier che tratta del calendario della provincia d'Asia, il quale mostra che la *lex Cornelia* regolava il calendario delle elezioni¹⁰⁰: lo stesso ragionamento fatto sopra vale qui.

Se tutto ciò è vero, siamo preparati molto meglio a comprendere la complessità della *lex Pompeia* per la Bitinia, che si occupava della cittadinanza locale, dei requisiti richiesti per i Senatori e le magistrature locali, del reclutamento dei senatori fra gli ex magistrati, dell'espulsione dei senatori¹⁰¹. È interessante che vi sia un'abbondante documentazione epigrafica relativa a censori impegnati in Bitinia dopo Pompeo¹⁰².

La *lex Pompeia* per la Bitinia, e senza dubbio anche per altre province, fu seguita da una *lex P. Lentuli* per Cipro¹⁰³. In Siria, una moneta di Gauda è testimone del nuovo ordinamento, con la leggenda «Primo anno di

Roma»¹⁰⁴. In definitiva, è chiaro che a Roma ci si aspettava che la pacificazione della Gallia sarebbe stata seguita da una *lex provinciae*¹⁰⁵.

Corollario di una *lex provinciae* era una *formula provinciae*, una lista delle parti che costituivano la provincia, con l'indicazione della loro condizione giuridica e dei loro obblighi¹⁰⁶. Il termine e la funzione di questo istituto sono tutt'e due chiaramente attestati ad Afrodisia (la parola greca è *typos*) e da Plinio: «L'imperatore Galba ha aggiunto all'elenco (*formula*) le popolazioni alpine degli Avanti e dei Bodionti, ai quali appartiene la città di Digne»¹⁰⁷. Ma l'istituto è già chiaramente suggerito da due passi di Cicerone¹⁰⁸. Nel 57 un governatore aveva una lista degli stati giuridici delle diverse comunità presenti nella sua provincia, ed esistevano norme generali che prescrivevano cosa egli potesse o non potesse fare¹⁰⁹. Tale lista, senza dubbio, conteneva l'indicazione dei *conventus* nei quali una provincia era divisa per scopi giudiziari, con l'attestazione di quali comunità appartenevano a ciascun *conventus*¹¹⁰. L'esistenza di una tale lista è senza dubbio presupposta dal temporaneo trasferimento di tre *conventus* dalla provincia d'Asia a quella di Cilicia¹¹¹.

La *lex Iulia de repetundis* del 59 è sotto molti aspetti il culmine delle tendenze che ho cercato di enucleare. Essa segna il momento in cui una legge *de repetundis* diviene una legge contenente norme generali per i governatori provinciali, per ironia della sorte la conseguenza fu che una nuova procedura dovette essere introdotta proprio per l'estorsione, sotto la forma del *senatus consultum Calvisianum*; presumibilmente gli sfortunati provinciali non sarebbero stati capaci di orientarsi nei 101 o più capitoli che costituiscono la legge¹¹². In particolare, la *lex Iulia* delineava una det-

⁹⁸ M. H. CRAWFORD, *Coinage* cit., p. 197.

⁹⁹ MDAI(A), XXIV (1899), p. 234, n. 74; non in B. LAUM, *Stiftungen*, Berlin 1914.

¹⁰⁰ OGIS, 458 = U. LAFFI, *Le iscrizioni relative all'introduzione nel 9 a. C. del nuovo calendario della Provincia d'Asia*, in SCO, XVI (1967), p. 3; frammento Priene, 84; SHERK, 65; è confuso. Si noti, inoltre, che vi era un ordinamento del *portorium* dell'Asia prima del 75; può risalire al 129 o a Silla: cfr. l'articolo di W. Ameling cit. nella nota 101.

¹⁰¹ STRABONE, 12, 3, 1; LIVIO, *Perioche*, 102; l'atto istitutivo era citato da PLINIO, *Epistole*, 10, 79-80, 10, 112-15, che resta la nostra fonte principale; rimase in vigore al tempo di DIONE CASSIO, 37, 20, 2, e fu citato da Ulpiano attraverso Celso (*Digesto*, 50, 1, 1, 2); A. J. MARSHALL, *Pompey's organization of Bithynia-Pontus: two neglected texts*, in JRS, LVIII (1968), p. 103, commenta quest'ultimo testo e mostra che la *lex Bithyniorum* di GAIUS, *Institutiones*, 1, 193, non ha nulla a che fare con la *lex Pompeia*: si rivela, in effetti, come un esempio di legge greca lasciata immutata dai Romani. Cfr. anche W. AMELING, *Das Archontat in Bithynien und die Lex Provinciae des Pompeius*, in EA, III (1984), pp. 19-31.

¹⁰² D. MACHEL, *Roman Rule in Asia Minor*, Princeton NJ, 1950, p. 1505, nota 31; F. DÖRNER, in DWA, LXXV (1952), 1, p. 13; id., in AAWW, C (1963), p. 137; M. SEVE, *Un décret de consolation à Cyzique*, in BCH, CIV (1979), p. 353, mette a confronto Ankara, Pergamo e Cizico.

¹⁰³ L. POLI DORIA BREGOLA, *La provincia di Cilicia e gli ordinamenti di Pompeo*, in RAAN, XLVII (1972), p. 327, non è in grado di portare nemmeno una prova; per Cipro, cfr. CECERONE, *Lettere agli amici*, 13, 48 (= 142 SB); del tutto fantastico A. J. MARSHALL, *Cicero's letter to Cyprus*, in «Phoenix», XVIII (1964), pp. 206-15; si noti il contrasto tra la *lex* di P. Lentulo e «quae a me constituta sunt»; cfr. id., *Lettere ad Attico*, 5, 21 (= 114 SB), 6, per la norma secondo la quale i Ciprioti non dovevano essere costretti a lasciare l'isola per accedere alla giurisdizione.

¹⁰⁴ H. SEYRIG, in «Syria», XXXVI (1959), p. 71.

¹⁰⁵ CICERONE, *Sulle province consolari*, 19 e 34; quanto a CESARE, *Commentarii della guerra gallica*, 1, 45-2, 7-77, 16, si evince che in *provinciam redigere* significa «assoggettare», non «organizzare come una provincia romana»; condivido in generale le opinioni di B. D. HOYOS, «*Lex provinciae* and governor's edict», in «Antichthon», VII (1973), pp. 47-53.

¹⁰⁶ J. S. RICHARDSON, *Hispaniae* cit., p. 6, nota 27, cita ricorrenze del termine augustee e posteriori.

¹⁰⁷ PLINIO, *Storia naturale*, 3, 37.

¹⁰⁸ CICERONE, *Sulle province consolari*, 6 e 27.

¹⁰⁹ Cfr. L. FERPEE, *Sulla giurisdizione in populos liberos del governatore provinciale al tempo di Cicerone*, Milano 1988, con la recensione di A. LINTOTT, in JRS, LXXIX (1989), p. 194.

¹¹⁰ I *conventus* d'Asia sono attestati per la prima volta in CICERONE, *Difesa di Lucio Valerio Flacco*, 68, ma possono risalire al 129 o a Silla; per i governatori in viaggio cfr., ad esempio, STRABONE, 3, 4, 20; A. J. MARSHALL, *Governors on the move*, in «Phoenix», XX (1966), p. 231; G. P. BURTON, *Proconsuls, aetates and the administration of justice under the Empire*, in JRS, LXXV (1975), pp. 92-106; la maggior parte delle nostre prove del periodo repubblicano provengono dalle lettere di Cicerone dalla Cilicia. I *conventus* erano usati anche con intento fiscale: cfr. CICERONE, *Lettere ad Attico*, 5, 15 (= 108 SB), 3, in cui Cicerone parla di «magistros scripturae et portus nostrarum dioecesium»; W. AMELING, *Drei Studien zu den Gerichtsbezirken der Provinz Asia*, in EA, XII (1988), pp. 9-24, che cita la *lex portorii* di Efeso, non ancora pubblicata.

¹¹¹ J. PECIRKA, *De Cilicia a T. Ampio Balbo administranda*, in «Listy Filologické», LXXV (1951), pp. 250-54.

¹¹² Per una bibliografia e discussione cfr. M. H. CRAWFORD, *Introduction*, in *Roman Statutes*; per l'interpretazione proposta nel testo cfr. C. VENTURINI, *Concessione e corruzione*, in *Studi A. Biscardi*, VI, Milano 1987, p. 133.

tagliata procedura per la presentazione dei conti, della quale sappiamo da alcune lettere di Cicerone dalla Cilicia¹¹³. Un enigma resta nella formulazione di Modestino: «Nel plebiscito è disposto che nessun governatore possa ricevere doni o altre prestazioni, a meno che non si tratti di cose da mangiare o da bere consumabili in pochi giorni»¹¹⁴.

Poiché le prime *leges de repetundis* si concentrano sulla procedura con la quale il richiedente persegue la riparazione del torto, questa clausola che invece si concentra su un dovere positivo imposto al governatore deve appartenere alla tarda repubblica. Supporrei che essa sia un frammento, isolato e altrimenti sconosciuto, di legislazione di poco anteriore al 59¹¹⁵. È questo tipo di materiale che alla fine trovò la sua collocazione in opere come *Sui compiti del proconsole* di Ulpiano¹¹⁶.

È irritante che si sappia così poco di ciò che convenzionalmente è descritto come *lex Pompeia de provinciis*, che probabilmente convertiva in legge il senatoconsulto del 53, nel quale veniva prescritto che i consoli e i pretori dovessero attendere cinque anni prima di passare a un comando esterno. Tuttavia, qualunque fossero le precise modalità, la legge stabiliva che lo sfortunato Cicerone dovesse partire per la Cilicia nel 51. Essa segnò anche l'esito finale del processo attraverso il quale l'impero romano divenne una sfera di governo differenziata¹¹⁷.

Non sorprende quindi che è a partire dalla tarda repubblica che noi abbiamo l'attestazione più completa dei doveri di un buon governatore, anche se degli elementi del quadro possono essere riportati a Catone e a Gaio Gracco. Tale quadro può essere rintracciato nella lunga lettera indirizzata da Cicerone a suo fratello nel 59. Essa è troppo lunga per poter essere citata qui; ma la sua lettura è essenziale per comprendere Roma e le province alla fine della repubblica¹¹⁸.

¹¹³ E. FALLU, *Les «nationes» du proconsul Ciceron*, in ANRW, serie I, III (1973), p. 209; id., *Les règles de la comptabilité publique à Rome à la fin de la République*, in H. VAN EFFENTERRE (a cura di), *Points de vue sur la fiscalité antique*, Paris 1979, p. 97.

¹¹⁴ Digesto, I, 18.18.

¹¹⁵ W. EDER, *Das vorrömische Repetundenverfahren* cit., pp. 72-73, ammette che possa appartenere alla *lex Calpurnia* del 149; per le ragioni addotte nel testo, a me sembra improbabile.

¹¹⁶ O. LENELE, *Fürlegungen zur römischen Provinzialverwaltung*, II, Leipzig 1889, rist. Graz 1960, pp. 966-91; T. HONORÉ, *Ulpian*, Oxford 1982, specialmente pp. 153-56.

¹¹⁷ DIONE CASSIO, 40.30.1, 40.46.2, 40.56.1; CESARE, *Commentarii della guerra gallica*, I, 85.9; J. S. CHARDSON, *Hispaniae* cit., pp. 3-4. Per il ruolo dell'esplorazione nella creazione dell'impero romano e delle mappe nella simbolizzazione del suo possesso, cfr. C. NICOLET, *L'imaginaire du monde*, Paris 1988. Si noti la rappresentazione delle quattordici nazioni conquistate nel teatro di C. Pompeo; e per la raffigurazione dei popoli dell'impero nel portico *ad nationes*, riverberata nei rilievi del Sebasteion di Afrodizia, cfr. R. R. SMITH, *"Simulacra gentium"*, in JRS, LXXVIII (1988), pp. 50-71. Cfr. anche P. A. BRUNT, *"Laws imperii"*, in P. D. A. GARNSEY e C. R. WHITTAKER (a cura di), *Imperialism in the Ancient World*, Cambridge 1978, pp. 159-91.

¹¹⁸ CICERONE, *Lettere al fratello Quinto*, I, 1 (= I SB).

6. Gli editti provinciali.

Se le linee generali dello sviluppo dell'amministrazione provinciale romana nell'ultimo secolo della repubblica sono abbastanza chiare, resta l'enigma di fondo di ciò che era accaduto nel secolo, o giù di lì, dopo il 241. Sarà subito evidente che la figura centrale è il magistrato a capo della provincia, in possesso in virtù del suo *imperium* di poteri consistenti su tutti i Romani in loco e anche, *de facto*, poteri di vita e di morte sul resto della popolazione¹¹⁹. Come G. Tibiletti ha fatto notare, una riflessione sulla natura e l'estensione dell'uso di questi poteri può essere trovata nella pratica seguita dai magistrati di porre dei governatori nelle città della loro provincia (cfr. sopra).

Sarei comunque dell'idea che sin dall'inizio fosse in funzione un processo di prescrizione e delimitazione per ridurre e dirigere i poteri di un magistrato o di un governatore simile a quello che abbiamo osservato nell'ultimo secolo della repubblica. Per ironia della sorte, fu l'editto del magistrato o del governatore - vera espressione del suo potere - il veicolo della sua limitazione. Per capire come, basta leggere un'iscrizione proveniente da Chio, con la sua eloquente testimonianza della preoccupazione di un governatore di seguire un precedente introdotto dal suo predecessore¹²⁰.

Ma prima è necessario osservare che dove era implicato lo status giuridico di una comunità un magistrato o un governatore erano già dall'inizio soggetti al controllo del Senato e del popolo per qualunque azione intraprendessero. Ciò emerge da una serie di testi e documenti¹²¹. In consonanza con questo stato di cose è la pratica del Senato di inviare dieci legati per consigliare il magistrato sulla sistemazione alla fine di una guerra¹²². E poiché la composizione del Senato cambiò sì, ma lentamente, fu proprio il fare riferimento ad esso in casi come questi che rappresentò uno dei fattori

¹¹⁹ Per questi ultimi, basterà citare l'iscrizione di Dime (SHERK, 43), la cui data, secondo un'iscrizione non ancora pubblicata, dovrebbe cadere subito dopo il 146; e GRANO LICINIANO, 28 Flemisch = 35 Bonn = 35.82 Grinit, sulle esecuzioni da parte di Silla a Efeso. Accolgo l'argomentazione di P. GARNSEY, *The criminal jurisdiction of governors*, in JRS, LVIII (1968), p. 51, secondo cui i governatori esercitavano la giurisdizione civile e penale sui Romani, penate sugli stranieri.

¹²⁰ SHERK, 70.

¹²¹ ILLRP, 514; sulla *delictio* di Alcantara cfr. D. NÖRR, *Aspekte des römischen Völkerrechts: die Bronzetafel von Alcantara*, München 1989, dove si legge: «agros et aedificia leges cetera omnia» | «quae sua fuitis pridae quam se dedissent quae tum» | «extant eis redditit dum (purché) populus [senatusque] | Romanus velle». APPIANO, *Guerra iberica*, 433; *ibid.*, 183, è spiegato dai casi di Tisbe e Oroppo.

¹²² Cfr. POLIBIO, 6.15.4, per il controllo da parte del Senato delle finanze dei magistrati oltremare (ha torto soltanto nel supporre che esso non venisse esercitato nemmeno in patria: cfr. il commento di F. W. Walbank ad loc.); controllo che non impedì ai comandanti di finanziare le proprie attività col bottino di guerra, come osservò Catone: «bellum se alet». F. G. B. MELLAR, *The political character of the classical Roman Republic*, in JRS, LXXIV (1984), pp. 1-9, persevera secondo me nell'errore di negare che il Senato avesse in mano il governo di Roma.

che crearono continuità nell'insieme degli atteggiamenti e delle politiche nei confronti dei possedimenti romani d'oltremare.

Per comprendere lo sviluppo dell'editto provinciale dobbiamo iniziare con l'epoca di Cicerone¹²³. Il testo classico è un passo di una lettera di Cicerone ad Attico:

Nulla ho saputo dell'editto di Bibulo, tranne la clausola della quale tu mi dicevi che: «ti pareva un precedente troppo contrario agli interessi del nostro ordine». Io invece ne ho posta una di pari importanza, ma meno esplicita, tolta dall'editto di Quinto Mucio, figlio di Publio, per l'Asia: «Se il negozio fosse stato contratto oltre la portata di quella clausola, in modo tale da non rientrare nei limiti della buona fede», ed ho fatte mie molte disposizioni di Scevola, tra le quali una che dà ai Greci la sensazione di essere liberi perché concede che essi definiscano le loro brighe interne secondo le loro leggi. Il mio editto è breve per la distinzione, che mi parve opportunamente introdotta, delle questioni in due classi: una riguarda l'amministrazione della provincia, e comprende i resoconti delle città, i debiti, gli interessi del capitale e i documenti scritti, ed anche i rapporti con i pubblicani; l'altra riguarda tutto quello che non si può definire senza l'editto: attribuzioni di eredità, possesso e vendita dei beni, nomina dei curatori fallimentari, questioni generalmente introdotte e risolte secondo l'editto. Ho lasciato in bianco il terzo punto sul resto dell'amministrazione giudiziaria, ma ho dichiarato che mi sarei attenuto agli editti dei pretori urbani. Così cerco di accontentare tutti e ci riesco. I Greci poi non stanno in sé dalla gioia di avere giudici loro propri. «Sciocchezze», dirai; ma che importa dal momento che essi si illudono di aver riacquisito l'autonomia? Da voi, i giudici sono ben autorevoli, mi pare: un turpione ciabattino e un vetvito trafficante¹²⁴.

È immediatamente evidente che l'editto di Cicerone segue in parte una struttura già tradizionale, e cioè la divisione in una sezione che tratta degli affari provinciali, il *genus provinciale*, e una sezione doppia che tratta la giurisdizione tra cittadini romani¹²⁵.

Finché si tratta del primo *genus* saremmo autorizzati a supporre — anche senza l'esplicita affermazione di Cicerone, che egli prendeva in gran parte in prestito dall'editto di Quinto Scevola — che il contenuto di questa sezione fosse ai suoi tempi facilmente immaginabile. E abbiamo già visto che al tempo in cui Cicerone si trovava in Cilicia *leges senatusque con-*

¹²³ G. PUGLIESE, *Riflessioni sull'editto di Cicerone in Cilicia*, in A. GUARINO e L. LABRUNA (a cura di), *Synthese V. Anargio-Ruiz*, Napoli 1964, pp. 972-86; A. J. MARSHALL, *The structure of Cicero's edict*, in *AJP*, LXXXV (1964), p. 185; al contrario di quanto affermato *ibid.*, p. 188, nota 7. CICERONE, *Lettere agli amici*, 8.1 (= 77 SB), 1, si riferisce chiaramente a editti promulgati in Roma in assenza di Cicerone. Contro Marshall, cfr. F. BONA, *Cicerone e i Libri iuris civilis di Quinto Mucio Scevola*, in G. G. ANCHI (a cura di), *Questioni di giurisprudenza tardo-repubblicana*, Milano 1985, pp. 205-79, § p. 273 n. 196.

¹²⁴ CICERONE, *Lettere ad Attico*, 6.1.15.
¹²⁵ Naturalmente, gran parte della giurisdizione era lasciata nelle mani degli abitanti del luogo: cfr. L. D. MELLANO, *Sui rapporti tra governatore provinciale e giudici locali alla luce delle Verine*, Milano 1977, che tratta le cause sorte tra due stati o all'interno di uno stato, ma non affronta il passo di CICERONE, *Contro Verre*, 2.2.32-34, per il quale cfr. oltre; per la sopravvivenza delle leggi locali, cfr. anche le note 101 e 119.

sulca di portata generale limitavano la libertà d'azione di un governatore nei riguardi delle città libere, e perciò è presumibile che dessero anche disposizioni relativamente ad alcuni aspetti del suo editto. Fu senza dubbio in virtù del primo *genus* del suo editto che Cicerone poté impedire ciò che egli considerava peccato ad opera dei magistrati locali e assicurare così il pagamento delle tasse a Roma¹²⁶. La *lex Imitana* fa supporre che nel secolo e mezzo tra Cicerone e l'età dei Flavi l'editto provinciale non abbia esteso molto più in là i suoi tentacoli nella vita della città.

Passiamo adesso al secondo *genus*. Esso fa chiaramente riferimento alla giurisdizione tra cittadini, e fu senza dubbio necessario perché alcune cose erano differenti a seconda che una o tutt'e due le parti fossero nelle province. Qualcosa era ovviamente uguale: ad esempio, in Cicerone si può vedere una clausola relativa all'eredità trasferita dall'editto urbano all'editto di Verre in Sicilia; e ancora in Cicerone c'è la seguente affermazione di carattere generale: «Non si può certo affermare a questo proposito che nelle province su molte questioni l'editto sembra essere diverso; non certamente quanto ai possessi ereditari o alle eredità delle donne»¹²⁷. Sappiamo tuttavia che vi erano casi in cui qualcuno a Roma ereditava da qualcun altro in provincia, e tali casi devono aver richiesto norme speciali¹²⁸. E, dichiaratamente per un periodo più tardo, sembra che la procedura in caso di debito fosse diversa in Italia e nelle province¹²⁹. Allo stesso modo, era diversa la procedura in caso di *operis novi nuntatio*¹³⁰.

Quanto al terzo *genus*, due lettere di Cicerone mostrano provinciali impegnati in controversie con gente in Italia¹³¹. Essi potevano aver bisogno di applicare qualsiasi aspetto delle procedure giuridiche a Roma, ed è interessante che la *lex Imitana*, cap. 85, mostri che in epoca flavia questa parte dell'editto provinciale non era più non scritta. Tracciare la più antica storia degli editti dei magistrati nelle province non è cosa semplice¹³². A

¹²⁶ *Id.*, *Lettere ad Attico*, 6.2 (= 116 SB), 5, cfr. sopra; inoltre *ibid.*, 5.21 (= 114 SB), 11, per un ulteriore riferimento alla regolazione degli interessi; e *id.*, *Lettere agli amici*, 3.8 (= 70 SB), 4, per documenti presi dal predecessore di Cicerone riguardanti i *publicani* e altro materiale, in parte tratlazio, in parte nuovo, relativo alle finanze della città. Non conosciamo il contenuto della clausola a cui fa riferimento Cicerone nelle *Lettere ad Attico*, 5.4 (= 97 SB), 3, né se Cicerone l'abbia usata.

¹²⁷ *Id.*, *Contro Verre*, 2.1.117-18.

¹²⁸ *Id.*, *Lettere agli amici*, 13.30 (= 301 SB), 13.72 (= 300 SB); A. H. J. GREENIDGE, *The Legal Procedure of Cicero's Time*, Oxford 1901, p. 127, riteneva che il secondo *genus* si riferisse ai provinciali. W. W. BUCKLAND, *L'«editto provinciale»*, in *RHD*, XII (1934), p. 81, studio per altri versi fondamentale, non spiega in modo adeguato il secondo *genus*.

¹²⁹ *Digesto*, 5.1.19.4 (Ulpiano), 2.5 (Ulpiano), 39.1 (Papiniano).

¹³⁰ R. MARTINI, *Ricerche in tema di editto provinciale*, Milano 1969; Martini riconosce che la struttura di GAIO, *Sull'editto provinciale* — e quindi, forse, quella dell'editto provinciale — è diversa da quella dell'editto pretoriano. Il suo tentativo di minimizzare le differenze tra l'editto provinciale e quello pretoriano ha del paradossale.

¹³¹ CICERONE, *Lettere agli amici*, 13.26 e 13.28 (= 292 e 294 SB).

¹³² Desumo che lo sconosciuto Siculo di *id.*, *Lettere ad Attico*, 5.4 (= 97 SB), 3, sia un governatore pro-

parte le fonti che abbiamo già visto, sembra che Cicerone avesse accesso a un editto di Publio Licinio Crasso Muciano, governatore della provincia d'Asia nel 131-130¹³³, ma è la cosiddetta *lex Rupilia* per la Sicilia, del 131, che ci permette di risalire nella storia dell'editto provinciale un po' più indietro. Sembra chiaro che questo non era in nessun senso una *lex provinciae*; anzi, Cicerone ci assicura che è semplicemente un caso particolare di editto di un governatore: casi tra Siciliani vengono esaminati «in base al decreto di P. Rupilio, da lui redatto conformemente al parere dei dieci delegati del senato e chiamato dai Siciliani legge Rupilia»¹³⁴. In effetti, tutto ciò che sappiamo della *lex Rupilia* è che riguardava problemi giuridici di *peregrini*: processi come quelli cui si allude nel passo appena citato; processi come quello di Eraclio (da notare che l'intervallo tra la promozione di un'azione legale e la formazione della giuria è lo stesso previsto nella *lex Osca Tabulae Bantinae*); e i *vadimonia* dati come pegno dagli *aratores*¹³⁵.

Non sappiamo che tipo di materiale Publio Rupilio trovò a disposizione negli editti anteriori dei governatori di Sicilia, o quanto risaliva indietro l'istituzione. Che vi fossero editti precedenti sembra irragionevole dubitare. A parte ogni altra considerazione, vi erano Romani residenti nella provincia sin dai primi momenti. Anche se non sono in grado di dimostrarlo, credo che il primo governatore di Sicilia sia stato colui che emise il primo editto provinciale. Sono incoraggiato in questa ipotesi dall'osservare che l'annessione della Sicilia – chiamiamola così – fu preceduta di un anno dalla creazione del *praetor inter peregrinos* (242 a. C.)¹³⁶.

Fu un'iniziativa straordinaria. È evidente da Pomponio che il singolo *praetor* fino ad allora esistente aveva già giudicato casi nei quali erano implicati dei *peregrini*¹³⁷. Fino a quel momento ci si trovava in un mondo

vinciale altrimenti non documentato, dal quale Cicerone medita di attingere una clausola, non una fonte d'informazione, come ritiene Shackleton Bailey.

¹³³ *Ibid.*, 5.3 (= 96 SB), 2.

¹³⁴ *Id.*, *Contro Verre*, 2.2.32-34. Cfr. G. BROGGI, «*Fictio civitatis*», *strumento dell'arbitrio giurisdizionale di Verre?*, in *Id.*, *Contestanea*, Milano 1966, pp. 331-42. Il passo è tralasciato dallo Pseudo-Asconio. Per i documenti assunti nell'editto di Verre, cfr. CICERONE, *Contro Verre*, 2.2.90.

¹³⁵ Non ci sono prove che la *lex Rupilia* avesse attinenza con la tassazione come tale, di cui tratta anche *terae res* del passo 2.40 possono ancora essere giudiziarie. Le «leges» di 2.125 sono quelle della sola Eraclia. VALERIO MASSIMO, 6.9.8, non è istruttivo. Del tutto senza fondamento è l'idea di A. M. ECKSTEIN, *Senate and Generals*, Berkeley Cal. 1987, p. 115, nota 48, che la *lex Rupilia* «a quanto pare affidò il mandato di arresto a grandi allevamenti di pecore nella Sicilia orientale»!

¹³⁶ LIVIO, *Petroche*, 19; *Digesto*, 1.2.2.28 (Pomponio).
¹³⁷ D. DAUBE, *The peregrine praetor*, in *JRS*, **XLI** (1951), pp. 66-70, derivava la sua convinzione che il nuovo magistrato avesse originariamente a che fare soltanto con cause fra stranieri, e non anche fra stranieri e cittadini, dall'interpretazione letterale della parola *inter* come 'tra', invece che nel senso di 'riguardante'; la questione – che interessa molto F. SERRAO, *La «iurisdictio» del pretore peregrino*, Milano 1954; e D. ARRIAT, *Le préteur pégrin*, Paris 1955 – se il *praetor peregrinus* avesse una «sfera di competenza esclusiva», mi sembra del tutto priva di senso; la *iurisdictio inter peregrinos* era una *provincia*; poteva essere combinata con la giurisdizione tra cittadini; viceversa, soltanto *plenumque* il nuovo magistrato amministrava la giustizia *inter peregrinos*.

che non era molto diverso da quello dei trattati con Cartagine o della *polis* greca, dove trattati regolavano le controversie legali tra cittadini di differenti *poleis*, e i casi erano giudicati, di norma, per accordo reciproco, dai magistrati o giudici di una *polis* o dell'altra¹³⁸. La creazione di una *iurisdictio inter peregrinos* come *provincia* a parte ci porta in un mondo molto diverso. Era un modo per dire che gli stranieri erano parte di «noi». Ciò segna un passo importante nella marcia di Roma verso il controllo del mondo mediterraneo. C'è di più: in quel contesto essa fornì due precedenti al governatore della Sicilia. Colui che aveva come sua provincia la *iurisdictio inter peregrinos* senza dubbio come suo primo atto emise un editto ad hoc; e sicuramente si occupava soprattutto di ciò che abbiamo visto essere l'oggetto della cosiddetta *lex Rupilia*: relazioni giudiziali con e tra stranieri. L'annessione nel 241 della Sicilia Occidentale fu un altro modo per affermare che gli stranieri erano parte di «noi».

¹³⁸ Cfr. P. GAUTHIER, *Symbols*, Nancy 1972; e M. W. FREDERIKSEN, *Campania*, London 1984, pp. 192-98.