

*Cronaca dei lavori del Collegio di Diritto Romano 2024***LE IMPOSTE A ROMA FRA CITTÀ E IMPERO:
STORIA, ECONOMIA E DIRITTO (III SEC. A.C. – III D.C.)****(Pavia, 8-26 gennaio 2024)**

ROBERTA RUSSO

Università degli Studi di Padova

Come di consueto, ormai dal 2003, il Centro di Studi e Ricerche sui Diritti Antichi (CEDANT) dell'Università di Pavia, diretto da Dario Mantovani, ha inteso offrire a quindici giovani studiosi di discipline antichiste la preziosa opportunità di vivere un'esperienza di studio e di ricerca a carattere intensivo e residenziale, un Collegio di Diritto Romano avente carattere spiccatamente internazionale.

Il fine, oltre che la formula, è quello tradizionale perseguito dal Centro: coltivare l'intimo legame tra alta formazione e ricerca scientifica, riunendo docenti di università italiane e straniere insieme a giovani discenti, in un contesto capace di rendere anche questi ultimi protagonisti.

E così, il Collegio di quest'anno, diretto e coordinato da Jérôme France e Alberto Dalla Rosa (entrambi dell'Université Bordeaux Montaigne), ha proposto un'indagine sui profili storici, giuridici ed economici del sistema fiscale romano. In quest'ottica, per tre settimane, nelle aule del Collegio Ghislieri si sono avvicendati gli interventi di illustri studiosi, chiamati a condividere, in qualità di esperti riconosciuti della materia, i risvolti delle loro ricerche; ad ascoltarli borsisti e colleghi che al termine di ciascuna relazione hanno animato intensi dibattiti seminariali.

I lavori della sedicesima edizione del Cedant sono stati inaugurati dalla relazione di Jérôme France, volta a delineare le vicende storiche caratterizzanti il fenomeno della tassazione romana. In tale prospettiva lo studioso ha inteso evidenziare la straordinaria capacità del sistema fiscale romano di evolvere e adattarsi ai mutati assetti politico-sociali dell'*Urbs*, pur preservando un modello di tassazione precipuamente civica.

Quello che in origine era per i cittadini romani un prelievo fiscale di carattere occasionale, da corrispondere ogni qualvolta vi fosse stata la necessità di finanziare ingenti guerre, con il tempo divenne una contribuzione regolare, andando a gravare anche sulle popolazioni asservite. In questo modo, oltre ad ottenere un esponenziale incremento delle risorse economiche, nacquero una pluralità di situazioni fiscali che assunsero una proporzione tale da consentire ai cittadini romani di essere esentati dal pagamento di quel *tributum*, sospeso nel 167 a.C.

Si venne così a sviluppare un vero e proprio impero tributario, un sistema politico in cui un gruppo composito di popolazioni asservite si impegnava a versare un tributo a un centro privilegiato, ottenendo in cambio protezione da parte sua. Una struttura questa che ebbe grande fortuna, fino a quando le forti pressioni delle tribù germaniche da un lato, e la peste antonina dall'altro, lo misero in ginocchio e ne rivelarono i punti deboli.

Serviva allora un intervento rivoluzionario che risollevasse le finanze pubbliche e risanasse il sistema fiscale, e così, nel 287 d.C., intuendo la necessità di ristabilire una certa equità nella riscossione dei tributi, Diocleziano assoggettò Roma e l'Italia ad un regime fiscale comune, riorganizzando il sistema in base ad unità di conto standardizzate.

In questa cornice si sono inseriti gli interventi dei successivi relatori; primo fra tutti quello di François Gauthier (University of British Columbia), che nel proporre un'interessante analisi sul legame che raccordava tassazione, esercito e politica in età repubblicana evidenzia come la creazione del *tributum* e l'introduzione del cosiddetto *stipendium*, a partire dal 406 a.C., vennero a delineare un nuovo assetto organizzativo e fiscale. A differenza del passato, in cui erano i cittadini romani più ricchi a servire l'esercito, perché in grado di sostenere le spese derivanti dal combattimento, dal 406 a.C. i soldati iniziarono a disporre di uno *stipendium*, finanziato dal *tributum* imposto ai cittadini rimasti in patria.

Il supporto dei cittadini, unitamente al loro interesse per il bene pubblico, acquista così un'importanza primaria, soprattutto in occasione della seconda guerra punica, quando l'esiguità delle risorse pubbliche non consentiva di far fronte alle spese belliche; in quella circostanza, sulla scorta dell'esempio offerto dal senato, sono proprio i cittadini romani a farsi spontaneamente carico del pagamento dei rematori e dei soldati necessari per affrontare la guerra, dimostrando la loro sentita partecipazione alla *res publica*.

Certo, le risorse non provenivano solo dai cittadini romani, anzi, l'apporto degli alleati era imprescindibile. Ai loro soldati, tuttavia, non spettava lo

stipendium, riservato ai soli cittadini romani; essi militavano a proprie spese, versando per di più il *tributum*.

Come sottolineato da Jonathan Prag (University of Oxford), gli alleati non solo non gravavano sulle finanze pubbliche di Roma, ma venivano altresì sottoposti ad un trattamento meno favorevole rispetto a quello riservato ai soldati romani, esonerati (in caso di partecipazione alla guerra) dal pagamento del *tributum*. La svolta per loro si ebbe solo con la guerra sociale, momento in cui finalmente ottennero la cittadinanza romana.

Per fornire un'idea più precisa sui proventi di guerra e le finanze dello Stato, Philip Kay (University of Oxford) ricorre a delle stime numeriche. Lo studioso descrive le trasformazioni economiche che hanno caratterizzato Roma e l'Italia a partire dalla prima guerra punica e sino al I secolo a.C., attribuendo all'aumento di afflusso di argento la significativa crescita della liquidità monetaria e il conseguente sviluppo del mercato.

D'altro canto Clara Berrendonner (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) si sofferma sulla gestione delle finanze pubbliche a Roma in età repubblicana, interessandosi in particolar modo all'*aerarium*. Concepito come mero deposito di bronzo e situato nel tempio di Saturno, nel foro romano, l'*aerarium populi Romani* custodiva tutte le risorse utili a finanziare la guerra e a fronteggiare le emergenze. Esso, tuttavia, non si limitava a raccogliere le entrate fiscali, ma fungeva altresì da archivio di Stato, atto a conservare leggi, senatoconsulti, registri per la contabilità, così come contratti pubblici.

A dedicarsi ai sistemi fiscali provinciali sono, invece, Cristina Soraci (Università di Catania), Toni Naco del Hoyo (Universitat de Girona) e Giovanna Merola (Università di Napoli), i cui ambiti di ricerca concernono lo studio dei regimi fiscali di Sicilia, *Hispania* e Asia.

Citando l'Arpinate (Cic. 2 *Verr.* 3.6.12) possiamo affermare che mentre nelle altre realtà veniva imposto un *certum vectigal*, in Sicilia si volle rispettare e mantenere il sistema preesistente all'arrivo dei romani, in modo che i siciliani, legati a Roma da un forte legame di amicizia, continuassero a sottostare alle norme in vigore nell'isola.

Il passo ciceroniano si riferisce al sistema di riscossione della *decuma* sul frumento e sugli altri prodotti della terra, introdotto sotto il regno di Ierone II (da qui il nome di *lex Hieronica*) e rimasto in vigore in tutta la Sicilia, anche a seguito della conquista romana dell'isola.

Oltre ad analizzare alcune disposizioni della *lex Hieronica*, la Soraci descrive la procedura sottesa alla riscossione delle decime in Sicilia e al conseguente trasporto dei prodotti a Roma, quali emergono soprattutto dalle Verrine. La studiosa tuttavia avverte che la mancanza di fonti parimenti significative per

l'epoca successiva non deve indurre a ritenere che il ruolo della Sicilia, quale principale fornitore di grano, si arresti con il tramonto della repubblica; con ogni probabilità il trasporto di frumento a Roma è perdurato anche in epoca imperiale.

Quanto alle altre province, le cose stavano diversamente. Per questo Naco del Hoyo intende richiamare l'attenzione su un fatto di primaria importanza per la comprensione del sistema fiscale iberico: lo sviluppo di un regime di sfruttamento razionale e regolare nella penisola iberica fu un fenomeno graduale e progressivo. Non è un caso che fino all'epoca di Augusto, in cui venne ultimata la conquista militare del territorio, non si conoscano sufficienti dati relativi all'organizzazione generale delle contribuzioni delle province iberiche.

L'Asia, invece, tanto ricca e fertile da superare facilmente tutte le altre regioni sia nella produttività, sia nella varietà dei prodotti, era tenuta al versamento della decima al popolo romano (Cic. *Cn. Pomp.* 6.14-15). Tuttavia, a differenza del sistema fiscale siciliano, l'appalto non era affidato ai governatori provinciali ma effettuato a Roma ad opera dei censori, così come stabilito dalla *lex Sempronia*. Se da un lato Merola suggerisce la possibilità che tale *lex* non abbia invero introdotto un nuovo sistema fiscale ma si sia limitata a riformare quello allora vigente, dall'altro il suo intervento si estende alle leggi doganali riportate sulle diverse iscrizioni rinvenute in area asiatica, destinate a disciplinare la riscossione del *portorium* nelle province romane d'Asia e di Licia.

Tale relazione risulta essere propedeutica all'intervento di Lauretta Maganzani (Università Cattolica di Milano), avente ad oggetto i rapporti tra pubblicani e contribuenti nella Roma repubblicana. La studiosa torna sul tema dopo più di vent'anni, mettendo in discussione alcune delle sue passate considerazioni e proponendo una nuova lettura delle misure processuali della *lex portus Asiae*. I suoi precedenti studi l'avevano portata a credere che, in caso di mancato pagamento del dazio da parte del debitore di imposta, la legge assicurasse al *publicanus* una tutela duplice, potendo far valere, secondo un'ideale retroversione latina, un diritto tanto di agire (*actio*) quanto di pignorare (*pignoris capio*) il carico.

Ad oggi la Maganzani si chiede se sia effettivamente questa l'interpretazione corretta del sintagma greco, ovvero se il termine ἀγωγή non sia altro che la traduzione greca dell'espressione *abducere*, da interpretare nel senso di portare via, riferito al carico, il che renderebbe la *pignoris capio* il solo strumento concretamente utilizzabile dal *publicanus*.

Con questi interrogativi si chiude il capitolo dedicato all'epoca repubblicana, per occuparsi, con Alberto Dalla Rosa, dell'età imperiale. Durante il principato si assiste alla nascita della competenza fiscale del *princeps* e alle origini del

fiscus Caesaris, da intendere, secondo l'interpretazione più prossima allo stato fonti, quale cassa depositaria di tutte le entrate gestite e controllate dal principe.

In questo contesto rileva anche il considerevole potere attribuito all'*élite* locale nel processo di esazione fiscale: quando si sostituivano ai *publicani* italici nel gestire la riscossione delle imposte, i notabili del posto avevano la possibilità di trattenere le relative plusvalenze, procurandosi un indubbio guadagno.

Quanto ai cittadini romani, quali erano le imposte che gravavano su di loro? A spiegarlo è Sven Gunther (Northeast Normal University) con un seminario in cui il pubblico è stato chiamato ad assumere fin da subito un ruolo attivo. Dopo aver riferito delle vicende storiche che portarono all'introduzione della *vicesima hereditarium*, accolta dal popolo romano con estrema ostilità, lo studioso si sofferma sulla *vicesima libertatis*, nota altresì con il nome di *vicesima manumissionum*.

A caratterizzare ulteriormente il suo intervento è la selezione di fonti proposta, in cui viene dato spazio a fonti giuridiche, storiografiche, ma anche epigrafiche e numismatiche.

Per comprendere, invece, come funzionasse in concreto il sistema imperiale di riscossione delle imposte, occorre attendere la relazione di Davide Faoro (Università di Firenze), volta ad illustrare il personale preposto a tale incarico.

Esso era composto da una serie di figure che possono essere idealmente sintetizzate in uno schema piramidale, al cui vertice si collocano i procuratori di rango equestre, i quali godevano di un mandato su ampi territori ovvero su una pluralità di province.

A prendere la parola è poi Federico De Romanis (Università di Roma Tor Vergata) che torna a parlare di *portoria* proponendo un interessante – quanto complesso – studio sugli scambi commerciali che interessavano l'Egitto e l'India.

La sua indagine interessa in particolar modo il cd. Papiro di Muziris, il P. Vindob. G 40822, avente ad oggetto un prestito stipulato ad Alessandria tra un finanziatore, probabilmente un *paralempetes* preposto alla riscossione delle tasse, e un mercante in partenza per l'India. La vicenda offre l'occasione per ricostruire le rotte che collegavano il Mar Rosso all'Oceano Indiano, indagare le merci che animavano tali traffici, ma anche, e soprattutto, per interrogarsi sulle finalità del predetto accordo.

In vero, il sistema fiscale egiziano risulta essere alquanto complesso; ciò emerge con chiarezza anche nella relazione di Fabian Reiter (Università di Bologna), il cui ambito di ricerca concerne prevalentemente lo studio di papiri e *ostraka* (per lo più greci) quali fonti di inestimabile valore per la conoscenza della storia egiziana e del mondo antico in generale. Tramite questi reperti lo storico illustra i regimi fiscali vigenti nell'Egitto romano, soffermandosi, in

modo più approfondito, sull'imposta più importante fra quelle in denaro, la laografia, introdotta già prima del 23 a.C. Si trattava di una tassa *pro capite*, alla lettera 'elencazione del popolo' (il che apre il problema della sua relazione con il censimento, introdotto in Egitto solo tra l'11 e il 10 a.C.), dovuta da tutti gli uomini che non avessero la cittadinanza romana o alessandrina, ovvero che non godessero di ulteriori privilegi specifici, quali ad esempio l'appartenenza a un *numerus clausus* di atleti o sacerdoti; quanto agli abitanti delle *metropoleis*, essi erano tenuti a pagare una quota ridotta.

Nella terza e ultima settimana del Cedant viene dato maggior rilievo ai profili giuridici che interessano il tema della fiscalità, a partire dall'intervento di Francesco Arcaria (Università di Catania), dedicato alle controversie tra privati e *fiscus*. Con la sua relazione egli intende sottolineare lo sforzo compiuto da vari imperatori (da Augusto fino ad Alessandro Severo) per introdurre nell'ambito del *ius fisci*, non solo organi come i *procuratores* ma anche, e soprattutto, il pretore fiscale, da un lato titolare di *iurisdictio* (al pari del pretore dell'*ordo*), dall'altro lato (a differenza dei *procuratores*) del tutto indipendente dal *princeps*.

La relazione di Arcaria mira a dimostrare come l'applicazione di soluzioni proprie del diritto pretorio, spesso derivanti dall'editto perpetuo, ricorra anche in ambito fiscale. Tra gli altri passi, lo studioso si è servito a questo scopo anche di D. 49.14.1.1 (Call. 1 *de iure fisci*), un brano incluso altresì nell'ampia selezione di fonti presentata nella relazione di Constantin Willems (Philipps-Universität Marburg). Lo studioso tedesco ha proposto infatti un'accurata disamina dei frammenti aventi ad oggetto il *fiscus*, al fine di ricostruire la visione che i giuristi romani avevano dello stesso e mettere a confronto le diverse prospettive.

Si tratta di una ricerca sistematica di tutte le fonti giurisprudenziali a nostra disposizione, condotta a partire dal database «Amanuensis: Roman law», una preziosa risorsa per storici e giuristi che Willems ha inteso presentare ai borsisti del Cedant.

A condividere gli esiti delle sue ricerche è stata poi Christine Lehne (Universität Innsbruck) con una relazione atta a comporre un prezioso mosaico di frammenti che restituissero l'immagine del *publicanus* offerta dal Digesto e dalle fonti giuridiche in generale. In questa prospettiva assume un'indubbia rilevanza l'intervento pretorio noto come *edictum de publicanis* (D. 39.4); nel concedere un'azione a tutela dei cittadini che avessero subito abusi da parte dei pubblicani, l'editto pare testimoniare la necessità di mediare tra gli interessi dei singoli cittadini e quelli dei pubblicani, posti in una posizione di evidente supremazia.

Ad ogni modo quella del *publicanus* è una figura che ben si presta ad essere indagata da più punti di vista, più prospettive. Luigi Pellicchi (Università di

Parma) dimostra che anche le fonti retoriche di scuola possono contribuire a questo scopo. Come un abile oratore, guida l'uditorio nell'analisi retorica dei passi da lui accuratamente individuati in sede di *inventio*, soffermandosi dapprima sui manuali di retorica e successivamente sulle esercitazioni proposte nelle antiche scuole. Più rilevanti appaiono senz'altro queste ultime, che nel simulare una retorica essenzialmente forense, in grado pertanto di offrire un punto di vista parzialmente simile a quello degli avvocati del tempo, si dimostrano capaci di rivelare ulteriori profili critici che afferiscono alla figura del pubblicano.

A concludere i lavori è, infine, la relazione di Giovanni Cecconi (Università di Firenze) che tratta il tema del consenso fiscale, abbracciando un arco temporale molto ampio, fino al tardoantico. Nel riscontrare un'assenza di studi specifici sui canali di comunicazione usati dall'autorità per propagandare l'ideologia tributaria ufficiale, lo storico invita a riflettere sulla loro primaria importanza: egli dimostra come i canali in questione contribuissero massimamente al consolidamento dell'idea di *utilitas publica*, favorendo in questo modo l'accettazione e la conseguente regolare corresponsione delle imposte.

È indubbio che la ricchezza e la pluralità di prospettive offerte dai relatori intervenuti in occasione del Cedant restituiscano al Collegio un incommensurabile valore.

L'intesa e la collaborazione di tutti i partecipanti, unitamente al carattere collegiale dell'esperienza, hanno permesso a questo gruppo di lavoro di sfruttare le numerose occasioni di scambio e di confronto venutesi a creare nel corso delle tre settimane, fuori e dentro l'aula; tutto questo a testimoniare l'importanza di favorire e promuovere tutte quelle opportunità che consentono di misurarsi con il lavoro, le esperienze e il metodo altrui, in un'ottica di continua crescita personale e professionale.

L'auspicio è che i borsisti possano raccogliere i frutti di queste settimane e approfondire il tema dell'imposizione fiscale a Roma, sviluppando individualmente ricerche circoscritte, individuate con i direttori e i docenti del Collegio, i cui risultati verranno condivisi con gli altri colleghi in una seconda fase, nel mese di settembre, nella speranza che i propri contributi possano essere inclusi negli Atti di questa edizione del Cedant.