

INTRODUZIONE

Secondo quanto narra Cassio Dione nel libro LIII della sua *Storia di Roma*, la seduta del senato che portò all'attribuzione di numerosi poteri a Ottaviano nel gennaio del 27 a.C. iniziò con una lunga *recusatio imperii*. Dopo anni di guerre civili e di discordia era stato necessario un grande spargimento di sangue per arrivare alla pace, ma ora il futuro di Roma sembrava più sicuro. Niente magistrature straordinarie, niente *res novae*: la repubblica era stata riportata al suo assetto costituzionale tradizionale per merito di una persona sola, che chiedeva ora di lasciare ad altri la responsabilità del governo. Non senza una sorta di «ironia tragica», Dione tenta di immaginare quali sentimenti e paure si potessero agitare nell'animo dei senatori presenti a quella seduta di oltre duecento anni prima, attingendo forse da qualche testimonianza dell'epoca, ma soprattutto dalla propria esperienza di uomo politico che aveva vissuto in prima persona la caduta di una dinastia, una guerra civile e l'affermarsi di un nuovo autocrate.

Anche la ricostruzione della risposta dell'assemblea all'annunciata uscita di scena dell'erede di Giulio Cesare doveva essere basata su qualcosa di già noto a Cassio Dione. Alla morte di ogni imperatore, la necessità di stabilità e sicurezza per la repubblica imponevano ancora una volta di consegnare il potere a uno solo, che accettava con riluttanza il sacrificio della libertà in cambio della pace. È dunque con questa scena in mente che Cassio Dione riporta gli eventi del 27, che per lui sono il vero atto di nascita del nuovo ordine, il *dies imperii* di Augusto. Egli tende di conseguenza a concentrare in questo luogo l'attribuzione di tutta una serie di prerogative che vennero assegnate solo più tardi, dando l'impressione di una cessione in blocco della sovranità sullo stato. Questo è evidente fin da subito: terminata la *relatio* di Ottaviano, vari senatori si pronunciarono veementemente a favore della concessione di poteri assoluti tanto che l'erede di Cesare si vide costretto a rimanere al potere. Quindi Dione prosegue dicendo che Augusto «fece ratificare il suo dominio dal senato e dal popolo in questo modo: volendo apparire rispettoso dell'ordinamento della *res publica* (δημοτικός), egli accettò una responsabilità e una supervisione generali degli affari pubblici in quanto bisognosi di una certa attenzione, ma non acconsentì a governare tutte le province»¹.

Augusto si sarebbe dunque dimostrato magnanimo lasciando parte delle province fuori dalla propria responsabilità; tuttavia avrebbe assunto ufficialmente quella che qui è definita ἡ φροντίς ἢ τε προστασία τῶν κοινῶν πᾶσα e corrisponderebbe al latino *cura et tutela rei publicae universa*. Nel 1915, questa concessione fu interpretata da Emilio Betti come un vero e proprio «diritto di alto controllo

1 CASS. DIO 53, 12, 1: τὴν μὲν οὖν ἡγεμονίαν τούτῳ τῷ τρόπῳ καὶ παρὰ τῆς γερούσιας τοῦ τε δήμου ἐβεβαιώσατο, βουλευθεὶς δὲ δὴ καὶ ὡς δημοτικός τις εἶναι δόξαι, τὴν μὲν φροντίδα τὴν τε προστασίαν τῶν κοινῶν πᾶσαν ὡς καὶ ἐπιμελείας τινὸς δεομένων ὑπεδέξατο, οὔτε δὲ πάντων αὐτὸς τῶν ἐθνῶν ἄρξειν.

e ingerenza *sull'*amministrazione in nome proprio (autonoma) sia indiretta sia diretta (ἀρχή; ἡγεμονία)»². Questo punto di vista fu ripreso in termini simili da Pietro De Francisci nel 1930 e, notoriamente, da Anton von Premerstein nel 1937³. Non sono mancati coloro che hanno notato l'influenza dei regimi autoritari italiani e tedeschi su tale interpretazione⁴, che d'altra parte è stata unanimemente criticata e non trova più alcun posto negli studi sui poteri di Augusto⁵. Non esistono infatti prove dell'attribuzione o dell'esercizio di un così ampio potere, che avrebbe reso inutili sia la successiva concessione della *tribunicia potestas*, sia altre misure. Si può dunque riprendere l'opinione di Antonio Guarino e ammettere che «la φροντὶς καὶ προστασία τῶν κοινῶν πάσα, di cui parla Dione Cassio, vada intesa solo come la motivazione politica dell'atto giuridico di concessione ad Ottaviano dell'*imperium* sulle province non pacificate»⁶.

Se dunque bisogna evitare di parlare di un potere concreto, va evidenziato che la traduzione delle parole di Cassio Dione con il binomio latino *cura et tutela* è molto probabilmente corretta, in quanto questo era un nesso già utilizzato per indicare la responsabilità morale di curare il bene dei cittadini che ogni magistrato si doveva assumere. Il concetto si ritrova in questo senso nel *De officiis* in Cicerone⁷, mentre in Livio è utilizzato in un'occasione per riferirsi, in un contesto retorico, al concreto potere militare dei consoli⁸. L'espressione trae evidentemente origine dal diritto romano, in cui entrambi gli elementi hanno a che fare con la custodia di categorie di persone socialmente più deboli – come i minori fuori dalla *patria potestas* e le donne non maritate – o con la supervisione dei loro interessi⁹. Nel lessico politico, questo binomio era dunque passato a indicare gli obblighi morali dei governanti nei confronti dei governati e non sorprende vederlo usato da Cassio Dione in rapporto ad Augusto, premiato con la corona civica *ob cives servatos* e successivamente nominato *pater patriae*¹⁰. Tuttavia sarebbe riduttivo limitare questo termine

2 BETTI 1915 = BETTI & CRIFÒ 1982: 542.

3 DE FRANCISCI 1930; VON PREMERSTEIN 1937: 117–33.

4 Cfr. la recensione al volume di Von Premerstein scritta da MCFAYDEN in *Classical Weekly* 31 (1938): 240: «a legal grant to Augustus in 27 B.C. of a *cura et tutela rei publicae universae*, a right of oversight over all departments of the state. In a word, Augustus was Der Führer!»

5 Cfr. FERRARY 2001a: 113–14, che riassume le critiche anche a posizioni più sfumate, come quelle di LIEBESCHUETZ 1986 e RICH 1990: 139–40 (cfr. ancora RICH & WILLIAMS 1999: 211–12 e RICH 2012: 63), che non pensano a poteri concreti, ma piuttosto a una responsabilità informale per tutti gli aspetti del governo dello stato.

6 GUARINO 1980: 33.

7 CIC. *off.* 1, 85: *omnino qui rei publicae praefuturi sunt duo Platonis praecepta teneant: unum, ut utilitatem civium sic tueantur, ut quaecumque agunt, ad eam referant oblitii commodorum suorum, alterum, ut totum corpus rei publicae curent, ne, dum partem aliquam tueantur, reliquas deserant. Ut enim tutela, sic procuratio rei publicae ad eorum utilitatem, qui commissi sunt, non ad eorum, quibus commissa est, gerenda est.*

8 LIV. 24, 8, 18–19: *ego magno opere suadeo, Quirites, eodem animo quo si stantibus vobis in acie armatis repente deligendi duo imperatores essent quorum ductu atque auspicio dimicaretis, hodie quoque consules creetis quibus sacramento liberi vestri dicant, ad quorum edictum convenient, sub quorum tutela atque cura militent.*

9 KASER 1971: 352–72.

10 BÉRANGER 1953: 186–217.

alla sola sfera dei valori civici e politici. Come nel diritto romano agli obblighi morali del *tutor* corrispondeva una precisa capacità di azione sul piano giuridico, così la *cura et tutela* di Augusto non poteva essere esercitata senza un reale potere.

La scoperta della *Tabula Siarensis* ha apportato qualche elemento nuovo a questo proposito. Il testo, riferendosi ai luoghi in cui sarebbe dovuto essere costruito un arco commemorativo per Germanico, indica che (fr. I, ll. 22–24) *alter ianus fieret in montis Amani iugo quod est in [Syria — — sive quis] | alius aptior locus Ti(berio) Caesari Aug(usto) principi nostr[o videretur in regionibus quarum] | curam et tutelam Germanico Caesari ex auctori[tate senatus ipse mandasset]*. L'iscrizione purtroppo non permette di integrare con sicurezza la lacuna finale¹¹, tuttavia è interessante l'uso di *cura et tutela* per indicare le province che erano state incluse nella missione *ad componendum statum provinciarum* attribuita per legge a Germanico nel 17 d.C., per la quale il *s.c. de Cn. Pisone patre* ci fornisce altri dettagli. L'incarico non comprendeva solamente l'installazione di un nuovo re filoromano sul trono di Armenia, ma anche competenze militari e una serie di poteri sulle città provinciali, che vennero concretamente utilizzati ad Alessandria d'Egitto per risolvere una momentanea penuria di grano. Poteri simili erano stati assegnati ad Augusto per un'altra missione in Oriente nel 22–19 a.C. e anche in questo caso il principe aveva avuto ampie facoltà di riorganizzare i territori sottomessi a Roma e i regni clienti.

Il *senatusconsultum* incluso nella *Tabula Siarensis* era un documento politico e in questo senso va inteso l'uso che in esso si fa del termine *cura et tutela*. Lontano dall'essere una definizione giuridica precisa, esso rimanda al ruolo dell'imperatore e del coreggente come garanti della pace e della stabilità dell'impero. Come dei minori rimasti orfani, le province orientali avevano bisogno di rientrare sotto una speciale custodia della *domus Augusta* per raggiungere una piena integrazione nell'impero.

La *cura et tutela*, dunque, non era un potere, ma ne presupponeva il possesso ed è proprio questo il tema del presente volume. Adottando tale espressione come idea guida per la ricerca, è mia intenzione analizzare la nascita dell'autorità imperiale sulle province proconsolari come un processo in cui l'attribuzione di particolari prerogative non poteva essere disgiunta dalle concrete situazioni di emergenza che giustificavano l'intervento salvifico di Augusto. Da un altro punto di vista, *cura et tutela* può sostituire quello che nella ricerca moderna è stato generalmente chiamato *imperium* o, meglio, *imperium proconsulare maius et infinitum*. Questi termini definiscono un potere preciso, con cui erroneamente si è a lungo giustificato ogni intervento imperiale nelle province proconsolari. L'*imperium* (pro)magistratuale era sicuramente un aspetto fondamentale dei poteri imperiali, tuttavia non era l'unico e sicuramente non va visto alla stessa maniera di quello con cui i proconsoli governavano le loro province. Inoltre, la capacità di intervento del principe era molto più estesa e si basava anche su una serie di prerogative e deleghe speciali in base alle quali poteva agire in vece del popolo romano. Queste, raggruppate insieme, erano espressione della sua autorità sullo stato, che effettivamente finì ben

11 Cfr. HURLET 1997: 187–88. Le integrazioni qui proposte seguono parzialmente quelle di LEBEK 1991.

presto per essere denominata *imperium tout court*, con un considerevole ampliamento di significato rispetto al concetto repubblicano. Per tutta l'epoca augustea, però, questo termine è ancora utilizzato per definire il potere che l'imperatore aveva in quanto proconsole e che era periodicamente sottoposto alla ratifica dei comizi. Fu solo con Caligola che l'investitura alla suprema carica avvenne in una volta sola e a titolo vitalizio, unificando in un unico processo tutte le varie competenze appartenute ad Augusto e Tiberio.

Cura et tutela, in questo studio, vuole allora indicare questa autorità per il periodo in cui questa non aveva ancora un altro nome. Tuttavia non va considerato come un termine tecnico, e perciò non verrà utilizzato in questo studio se non per definire l'agglomerato di poteri che il *princeps* poté esercitare sulle province proconsolari dalla fine dell'epoca augustea; esso era però un'espressione ufficiale dell'alta responsabilità imperiale nel governo, come ufficiale era anche il riconoscimento della preminenza della *domus Augusta* nella repubblica.

Il concetto di *cura et tutela* suggerisce dunque anche i limiti cronologici del presente lavoro. Esso è infatti incentrato sull'epoca di fondazione del principato fino a Caligola, durante la quale si può seguire l'affermazione del potere imperiale tra soluzioni di durata epocale e sperimentazioni presto abbandonate. Questo periodo non sarà però analizzato per se stesso, in quanto solo con una buona comprensione dei precedenti repubblicani sarà possibile valutare caso per caso le misure adottate. Al concetto di *provincia* e alla formalizzazione del potere romano sui territori sottomessi è dedicato il secondo capitolo, mentre il terzo e il quarto tratteranno di questioni relative all'epoca che va dai Gracchi fino al triumvirato compreso. Descrivere la situazione pregressa non è, però, l'unico obbligo per chi si voglia accingere allo studio dell'assetto costituzionale del principato. Nella storiografia moderna su Roma antica, questo è uno dei temi che più hanno attratto l'attenzione degli studiosi dall'Umanesimo in poi. Risalendo a epoche a noi più prossime, sono ancora numerose le interpretazioni degli strumenti giuridici e politici che permisero ad Augusto di esercitare il potere supremo e il primo capitolo tenta di dare un quadro delle principali posizioni ancora rilevanti e di isolare le tendenze che si sono affermate negli ultimi anni. La parte centrale del volume (capitoli 5–7) è dedicata ad Augusto e ai vari aspetti del suo rapporto con il potere dei proconsoli ordinari. L'ottavo capitolo concerne invece i proconsoli straordinari (i coregenti) e le loro missioni in relazione con l'autorità di Augusto e Tiberio. Il nono capitolo tratterà del compimento, sotto Caligola, di due processi iniziati con Augusto: la fissazione dell'investitura imperiale e il passaggio di tutti i comandi legionari sotto la responsabilità imperiale. Infine, il decimo capitolo sarà dedicato a una ricapitolazione dei vari aspetti della *cura et tutela*.

Naturalmente lo studio dell'azione del principe sulle province non si riduce solamente agli aspetti costituzionali e a quelli di bilanciamento tra poteri diversi. È un fenomeno complesso che va dai criteri di selezione dei governatori e del loro personale, alla stabilizzazione delle carriere senatorie ed equestri¹², alla progressiva

12 Tra gli studi più importanti sulla prosopografia dei proconsoli cfr. SZRAMKIEWICZ 1975 per l'età augustea; VOGEL-WEIDEMANN 1982 per il resto dell'epoca Giulio-Claudia; ECK 1970;

diffusione della cittadinanza e del diritto romani e alla graduale introduzione di un sistema amministrativo gerarchizzato e sempre più connotato da elementi burocratici¹³; ci sono poi i rapporti tra i governanti e i governati e la lunga persistenza delle specificità politiche delle città greche d'Oriente¹⁴; infine ci sono tutti gli aspetti legati alla diffusione dell'ideologia del principato nelle province dal punto di vista politico, da quello religioso e infine da quello dell'immaginario visivo e letterario. Tutti questi problemi hanno ricevuto numerosi contributi che hanno arricchito la nostra comprensione di un processo dalle molte sfaccettature¹⁵. Tuttavia, credo che il forte impulso innovativo proveniente da nuove interpretazioni e da nuovi documenti abbia reso necessario riprendere gli aspetti costituzionali per tentare di aggiornarli sulla scia delle ricerche dell'ultimo ventennio e fornire così un nuovo quadro istituzionale con cui poi tutti gli altri aspetti possano dialogare.

Lo studio del rapporto tra l'imperatore e i proconsoli è prima di tutto lo studio di un sistema politico in trasformazione. L'epoca triumvirale prima e quella augustea poi ridefinirono profondamente il rapporto tra il potere centrale a Roma e i suoi rappresentanti nelle province, ma non lo fecero in un solo momento, bensì gradualmente, con una serie di tentativi e di misure puntuali che, anche con vistosi cambi di strategia, portarono alla definitiva affermazione di un potere autocratico.

Questo studio è un basato sulla mia tesi di dottorato, discussa a Pisa nel dicembre del 2009, rispetto alla quale sono state omesse alcune parti, mentre altre sono state inserite *ex novo* per approfondire maggiormente il nuovo taglio dato alla trattazione. Il mio più sentito ringraziamento va ai miei relatori in cotutela, Prof. Cesare Letta (Pisa) e Prof. Dr. Werner Eck (Colonia). Essi non solo hanno saputo insegnarmi un metodo scientifico rigoroso e attento, ma sono stati anche esempi di un comportamento umano e professionale che raramente si ha la fortuna di incontrare. Un ringraziamento particolare va al Prof. Frédéric Hurllet e al Prof. Valerio Marotta per aver preso parte alla discussione della tesi e per aver reso questo studio migliore grazie alle indicazioni e agli spunti di riflessione che mi hanno offerto nel corso di questi ultimi anni. Non posso non ricordare anche il Prof. Umberto Laffi e la Prof.ssa Simonetta Segenni per i suggerimenti bibliografici che mi hanno fornito su certi punti. Tra i docenti di Pisa voglio ricordare il Dott. Andrea Raggi e in particolare la Prof.ssa Maria Domitilla Campanile, con la quale ho avuto un continuo confronto su tutti gli aspetti del mio lavoro, alla realizzazione del quale ha contribuito con le sue intelligenti considerazioni. Preziosi sono stati anche i consigli che mi sono giunti su esposizioni di risultati parziali del mio lavoro dal Prof. Dr. Peter Eich, dal Prof. John Rich e dagli anonimi revisori di *Historia*. Una tappa importante nella rielaborazione del lavoro di tesi è stata la mia partecipazione come borsista al CEDANT nel gennaio 2012. Questo importante ciclo di lezioni, che in quest'occasione

ECK 1974; ECK 1982; ECK 1983 per il periodo da Vespasiano ad Adriano; ALFÖLDY 197; ALFÖLDY 1977 per l'epoca degli Antonini; GROSSO 1964 per l'epoca di Commodo.

13 Su questo aspetto, si veda il recente studio di EICH 2005. Il rapporto tra la giurisdizione romana e quella locale in Oriente è stato studiato da FOURNIER 2010, mentre BRÉLAZ 2005 si è occupato del controllo sul territorio.

14 A questo proposito cfr. MEYER-ZWIFFELHOFFER 2002; GUERBER 2009.

15 Per uno sguardo generale cfr. HURLET & DALLA ROSA 2009.

erano dedicate al tema della natura dei poteri del *princeps*, mi ha proficuamente permesso di confrontarmi con alcuni tra i migliori studiosi della materia. Per questo voglio ringraziare gli organizzatori, Prof. Dario Mantovani, Prof. Jean-Louis Ferrary e Prof. John Scheid, e tutti gli altri relatori per le tre intense settimane di studio trascorse al Collegio Borromeo di Pavia.

Questo lavoro e la precedente tesi di dottorato concludono un decennio di studi nella città di Pisa, divisi tra la Scuola Normale Superiore e l'Università (1999–2009). In questo periodo ho avuto l'onore di essere allievo in un modo o nell'altro di eccellenti professori, che hanno inciso profondamente sul mio senso critico e sulla qualità della mia ricerca; tra essi non posso non menzionare Gian Biagio Conte, Armando Petrucci, Alfredo Stussi e Carlo Ginzburg. È impossibile elencare in una sola occasione tutte le persone della cui amicizia ho potuto godere in questo lungo periodo, in cui, oltre a Pisa, ho vissuto a Londra, Colonia e Parigi: a tutti va il mio più forte abbraccio. Un pensiero speciale va a Hélène e al cammino gioioso che abbiamo iniziato insieme.

Infine devo ringraziare i miei genitori, senza il cui supporto costante e generoso non avrei potuto concludere questo percorso tanto importante. Questo lavoro è dedicato a loro.

Alberto Dalla Rosa