

GIOVANNI NICOSIA

Considerazioni sull'amministrazione  
delle province in età imperiale



In questo mio breve intervento non intendo certo affrontare la molteplicità dei problemi implicati dal vastissimo tema dell'amministrazione delle province romane nell'età imperiale.

Desidero piuttosto richiamarne taluni aspetti, anche per cercare di metterli in relazione con gli interessi di Salvatore Riccobono, per onorare la memoria del quale siamo oggi qui convenuti.

Mi preme anzitutto sottolineare la particolare attenzione dedicata dal Riccobono non solo ai problemi amministrativi in genere, ma specificamente all'«organizzazione amministrativa» di Roma e dei territori conquistati, rispecchiata dall'intitolazione stessa (oltreché dall'ampiezza) degli appositi paragrafi del *Profilo storico del diritto romano* dedicati all'«organizzazione amministrativa», per l'età repubblicana, rispettivamente della penisola italica e dei territori d'oltremare, per l'età imperiale, rispettivamente di Roma, dell'Italia, delle province.

A tale interesse si ricollega il contributo sulla ricostruzione delle strutture amministrative romane, apparso in *Synteleia Arangio-Ruiz* (1964), in cui tra l'altro si discute il problema della configurabilità di un «diritto amministrativo» romano, indipendentemente dalla mancanza o meno di una elaborazione scientifica coeva; ed ancora il contributo intitolato *L'organizzazione amministrativa imperiale nel saeculum augustum*, pubblicato (1977) nel vol. 35 degli *Atti Acc. Sc. Lett. Arti di Palermo*.

Premessa questa notazione, mi limiterò a svolgere qualche considerazione sui rapporti tra l'organizzazione delle province in età imperiale e la particolare situazione dell'Egitto, in relazione alla quale resta fondamentale (come è tuttora riconosciuto) l'apporto dell'opera di Riccobono sul *Gnomon* dell'*Idios Logos*.

L'inquadramento della situazione dell'Egitto ha da sempre sollevato notevoli difficoltà, per le innegabili peculiarità distintive rispetto agli altri territori organizzati come province.

Tali difficoltà hanno spinto persino a tentare di configurare il collegamento dell'Egitto con il resto dell'impero (quale fu attuato da Augusto e mantenuto dai suoi successori) come un'unione personale, quasi che non si trattasse di una vera provincia, effettivamente incorporata nel territorio dell'impero.

Conclusione alla quale mi pare sia assolutamente impossibile arrivare, di fronte all'esplicita dichiarazione di Augusto (*Res Gestae* 27.1): *Aegyptum imperio populi Romani adieci*.

Pongono tuttavia seri problemi le varie diversità dell'organizzazione dell'Egitto al confronto con quelle delle altre province.

Nella Roma repubblicana il sistema del governo diretto aveva trovato (dall'inizio dell'espansione transmarina ed extraitalica) la sua più compiuta espressione nella riduzione ed organizzazione dei territori conquistati a *provincia* (intesa ormai prevalentemente come circoscrizione territoriale, più che come astratta sfera di competenza); questo modello organizzativo, sperimentato dapprima per *Sicilia*, *Sardinia* (et *Corsica*), *Hispania Citerior*, *Hispania Ulterior*, con la creazione mano mano di altri quattro *praetores* (in aggiunta ai due giurisdicenti, *urbanus* e *peregrinus*) con funzioni non solo di *iurisdictio*, ma di governo (con poteri militari e amministrativi) venne successivamente (a partire dalla seconda metà del II sec. a. C.) utilizzato, con l'affidamento ad un promagistrato della funzione di governatore (*praeses provinciae*), per la progressiva costituzione di altre province, quali *Macedonia*, *Africa*, *Asia*, *Gallia Narbonensis*, *Gallia Cisalpina*, *Creta et Cyrenaica*, *Bithynia et Pontus*, *Cilicia*, *Syria*.

In collegamento all'evolversi di *provincia* in senso territoriale, al moltiplicarsi delle *provinciae*, al conseguente (per far fronte al governo di esse) ricorso su scala sempre più vasta alle promagistrature, si ebbe un progressivo aumento dell'importanza del ruolo del senato e della sua determinante ingerenza.

La *prorogatio imperii* era nata (il primo caso fu quello di Q. Publilio Filone, nel 326 a. C.) come espediente per permettere che allo scadere dell'anno di carica un comandante felicemente impegnato in un'impresa bellica (quindi un magistrato fornito di *imperium*) continuasse ad assolvere il suo compito esercitando l'*imperium* non più in quanto, bensì in luogo di (*pro*) magistrato, come promagistrato (in origine *pro consule*, indeclinabile, poi senz'altro *proconsul*). Alla *prorogatio imperii* si fece ricorso piuttosto sporadicamente fino agli inizi della seconda guerra punica, ma da allora in poi con crescente frequenza e infine sistematicamente: sicché divenne normale che a un magistrato *cum imperio* (non solo console, ma anche pretore) alla scadenza della carica venisse prorogato l'*imperium* (di solito per un altro anno). Alla *prorogatio imperii* si procedeva mediante deliberazione del senato (in

veste di *senatusconsultum*) alla quale solo dapprima seguiva normalmente l'approvazione da parte dei *concilia plebis*, mentre nell'ultima età repubblicana finì con lo spettare senz'altro al senato il potere di prorogare o meno l'*imperium* di un magistrato.

Corrispondentemente aumentò enormemente il potere di ingerenza del senato attraverso la determinazione, anno per anno, delle diverse *provinciae* (delle due *provinciae consulares*, di quelle pretorie, di quelle da attribuire ai vari promagistrati), ed ancora attraverso la fortissima influenza esercitata nella distribuzione e assegnazione di tali *provinciae*.

Augusto, con la consueta abilità, mediando tra conservazione e innovazione, lasciò al senato l'amministrazione di un certo numero di province, che continuarono ad essere governate da promagistrati (forniti di proprio *imperium*), mentre trattene sotto il suo *imperium* esclusivo (fin dal 27 a. C.) le province che a suo giudizio erano da ritenere non completamente pacificate, e sulle quali occorreva perciò la presenza stabile di forti contingenti di truppe (riservandosi così anche il comando delle stesse): il governo di queste province fu affidato a funzionari nominati (e revocabili in qualunque momento) da Augusto, ai quali veniva delegato soltanto l'esercizio (mai la titolarità) dei poteri (anche dell'*imperium*), che essi esercitavano in nome (e per conto) del *princeps*.

Sulla scia di questo assetto augusteo venne consolidandosi una distinzione tra due tipi di province, che nell'età antoniniana viene espressa da Gaio (1.6, 2.21 e 2.7), in termini, da un canto, di *provinciae populi Romani* o *quae propriae populi Romani esse intelleguntur* e sul cui suolo *dominium populi Romani est* (ma sulle quali il *princeps* esercitava un supremo potere di sorveglianza e di controllo, in virtù di un *imperium maius et infinitum*, conferito già ad Augusto nel 23 d. C., che attribuiva il comando unitario ed esclusivo di tutti gli eserciti, ovunque stanziati o operanti), dall'altro di *provinciae Caesaris* o *quae propriae Caesaris esse creduntur* e sul cui suolo *dominium est Caesaris*.

Nel quadro di questa basilare distinzione, correntemente formulata come distinzione tra province senatorie e province imperiali, all'interno di queste ultime si è imposta la considerazione che, mentre il governo della maggior parte di esse fu affidato ad un *legatus Augusti pro praetore*, scelto dal *princeps* tra gli appartenenti all'*ordo senatorius* (in particolare tra coloro che avevano ricoperto il consolato o la pretura),

alcuni territori (ma non, contrariamente a quanto si è creduto fino a non molto tempo fa, la Giudea), per particolari ragioni, furono affidate al governo di un *procurator Augusti*, scelto tra gli appartenenti all'*ordo equester*. Va ricordato che il numero di tali province, dette comunemente province procuratorie, andò aumentando già nel corso del I sec. d. C., e ancor più successivamente (e che vi furono pure cambiamenti dall'uno all'altro tipo di governo e di governatore). Ma soprattutto va sottolineato che di regola solo nelle province rette da un *legatus Augusti pro praetore* erano stanziati truppe 'legionarie', in quanto l'esercizio (sia pure in nome del *princeps*) dell'*imperium* necessario al comando delle legioni poteva essere delegato solo a chi aveva ricoperto una magistratura *cum imperio* (il consolato o almeno la pretura), come messo in evidenza anche dalla formale qualifica *pro praetore*; invece le guarnigioni militari delle province procuratorie erano normalmente costituite da truppe 'ausiliarie' (di questi aspetti, e in particolare delle possibili interferenze tra esigenze militari e tipologia del governo delle province, si è di recente ripetutamente occupato il Loreto).

Rivolgiamoci ora all'organizzazione dell'Egitto, quale fu data da Augusto e mantenuta stabilmente dai suoi successori per tutta l'età del principato.

Al governo dell'Egitto venne posto un *praefectus Aegypti* (con sede ad Alessandria), affiancato da un *iuridicus (Alexandreae et Aegypti)*, con funzioni giurisdizionali, e dall'*idiologus*, investito di varie ed estese funzioni in campo finanziario e fiscale; tutte queste cariche furono rigorosamente riservate ad appartenenti all'*ordo equester*, ed anzi, per evitare ogni pericolo di ingerenza senatoria, fin da Augusto fu addirittura vietato agli appartenenti all'*ordo senatorius* (come del resto agli *equites inlustres*) l'accesso al paese senza un permesso del *princeps* ( Tac. *ann.* 2.59.3: *vetitis nisi permissu ingredi senatoribus aut equitibus Romanis inlustribus*; v. anche Dio Cass. 51.17.1).

Ancora va ricordato che in Egitto, come risulta anche dai documenti ufficiali pervenuti, le date venivano indicate non con il nome dei consoli (come in tutto il resto dell'impero romano), bensì computando gli anni dell'ascesa all'impero di ciascun imperatore, al quale venivano tributati onori regali, e perfino divini, come ai suoi predecessori della dinastia tolemaica, successori dei Faraoni.

Dal complesso di queste circostanze si è tradizionalmente desunto che in Egitto l'imperatore si presentasse (e venisse considerato) co-

me un monarca, in veste di successore delle precedenti dinastie faraoniche e tolemaiche; e tra le varie diversità è stata considerata particolarmente rilevante quella costituita dall'affidamento del governo ad un *praefectus Aegypti*.

Negli ultimi tempi, tuttavia, si è avuto qualche mutamento dei dati a nostra disposizione (e quindi, sotto certi profili, anche degli orientamenti dottrinari).

La scoperta (agli inizi degli anni '60) dell'iscrizione di Cesarea, dove è attestato che Ponzio Pilato era *praefectus* (e non *procurator*) *Iudaeae*, ha permesso di stabilire che il governo della provincia di Giudea venne affidato ad un *praefectus*. Anche riguardo alla Sardegna si è rilevato che, divenuta provincia imperiale sotto Augusto, tra Augusto e Tiberio venne affidata al governo di un *praefectus*; infatti in parecchie epigrafi (che per qualche aspetto hanno suscitato contrasti dottrinari) è attestato ripetutamente il titolo di *praefectus Sardiniae*. Come pure altre province vennero affidate, in tempi diversi, al governo di un *praefectus*: così le province alpine (*Alpes Maritimae*, *Cottiae*, *Poeninae*), la *Dacia inferior*, la *Mesopotamia*.

Dunque quello del *praefectus Aegypti* non può essere considerato l'unico caso di affidamento del governo di una provincia ad un *praefectus* (in quest'ottica l'intero problema è ora innovativamente affrontato in un'approfondita ricerca dal nostro Orazio Licandro). E forse, più in generale, occorre ancora riflettere, non solo sui dati di più recente acquisizione, ma anche su quelli da tempo ben noti, per coordinarli e cercare di trarne ogni possibile implicazione.

Per quanto riguarda l'Egitto ho da molto tempo espresso (e ripetuto nelle varie ristampe dei miei *Lineamenti*) la convinzione che esso sia da considerare una «provincia a statuto speciale»; e tale convinzione mi si è ulteriormente rafforzata alla luce delle recenti acquisizioni e discussioni.

Anzitutto non mi pare si possa ritenere che non si trattasse di una provincia in senso proprio, incorporata come le altre nel territorio dell'impero romano, al contrario quindi di quanto talora affermato anche di recente (ad es. da Loreto e da Laffi); e ciò non solo in base all'affermazione (che ho già richiamato) dello stesso Augusto (*Res Gestae* 27.1: *Aegyptum imperio populi Romani adieci*, dove quest'ultima espressione va intesa in senso omnicomprendente, sulla scorta anche di Gai. 1.53: *hominibus qui sub imperio populi Romani sunt*), ma altresì perché (co-

me è bene messo in rilievo da Licandro) la qualifica di *provincia* è ripetutamente riconosciuta all'Egitto da Tacito (in passi sia delle *historiae* che degli *annales*) e da Svetonio, che ne evidenzia la *redactio in formam provinciae* da parte di Augusto (Svet. *Aug.* 18.2), come pure dalle fonti giuridiche, a partire dai testi di Ulpiano e Marciano fino alle più tarde costituzioni imperiali.

Parimenti mi sembra da ribadire che lo statuto di questa provincia fosse «speciale» per più aspetti, già ricordati: presenza di un *iuridicus* e dell'*idiologus* (tratti sempre dall'*ordo equester*), esclusione di ogni ingerenza senatoria, sistema diverso di indicazione delle date, onori particolari (perfino divini) tributati all'imperatore. Qualche precisazione va invece fatta sulla circostanza che governatore era il *praefectus Aegypti*. Anch'io avevo convintamente considerato questa come la più rilevante diversità rispetto alle altre province, ma il quadro di riferimento è mutato e deve riconoscersi che l'Egitto non era la sola provincia retta da un *praefectus*. Va tuttavia rilevata un'altra anomalia: così come nelle province rette da un *legatus Augusti pro praetore* (tratti, come sappiamo, dall'*ordo senatorius* in quanto ex magistrati forniti di *imperium*), in Egitto erano stabilmente stanziati truppe legionarie (tre *legiones*), il comando delle quali spettava al *praefectus Aegypti*, che era tratto dall'*ordo equester* e non aveva ricoperto magistrature *cum imperio* (anomalia che pone gravi problemi, e non solo di inquadramento).

Restando comunque acquisito che l'Egitto non fu la sola provincia affidata al governo di un *praefectus*, può rilevarsi che la schematica distinzione tra province senatorie, da un canto, e, dall'altro, province imperiali, o procuratorie, o rette da *legati Augusti pro praetore*, appare insufficiente; è possibile configurare anche un'altra categoria, quella delle province prefettizie.