

## ***Edixit princeps ut leges cuiusque publici, occultae ad id tempus, proscriberentur***

Giovanna Daniela MEROLA

(*Université de Naples Federico II*)

In un passo molto noto degli *Annales* (13.50-51<sup>1</sup>) relativo al 58 d.C. Tacito narra che durante il suo terzo consolato Nerone, spinto dalle numerose lamentele della popolazione contro la rapacità dei pubblicani, pensò all'abolizione dei *vectigalia* (*dubitavit Nero an cuncta vectigalia omitti iuberet*), una misura che arriva a definire *pulcherrimum donum generi mortalium*<sup>2</sup>. Anche se il riferimento iniziale è a *cuncta vectigalia*, in realtà dal prosieguito del brano si

---

<sup>1</sup> Tac. *Ann.* 13.50-51: *eodem anno crebris populi flagitationibus, immodestiam publicanorum arguentis, dubitavit Nero an cuncta vectigalia omitti iuberet idque pulcherrimum donum generi mortalium daret. Sed impetum eius, multum prius laudata magnitudine animi, attinere senatores, dissolutionem imperii docendo, si fructus, quibus res publica sustineretur, deminuerentur: quippe sublatis portoriis sequens, ut tributorum abolitio expostularetur. Plerasque vectigalium societates a consulibus et tribunis plebis constitutas acri etiam tum populi Romani libertate; reliqua mox ita provisiva, ut ratio quaestuum et necessitas erogationum inter se congruerent. Temperandas plane publicanorum cupidines, ne per tot annos sine querela tolerata novis acerbitatibus ad invidiam verterent. [51] Ergo edixit princeps ut leges cuiusque publici, occultae ad id tempus, proscriberentur; omissas petitiones non ultra annum resumerent; Romae praetor, per provincias qui pro praetore aut consule essent iura adversus publicanos extra ordinem redderent; militibus immunitas servaretur, nisi in iis, quae veno exercerent; aliaque admodum aequa, quae brevi servata, dein frustra habita sunt. Manet tamen abolitio quadragesimae quinquagesimaeque et quae alia exactionibus illicitis nomina publicani invenerant. Temperata apud transmarinas provincias frumenti subvectio, et, ne censibus negotiatorum naves adscriberentur tributumque pro illis penderent, constitutum.*

<sup>2</sup> Cassio Dione non fa menzione della riforma neroniana, mentre Svetonio (*Ner.* 10.2) allude molto sommariamente ad interventi del *princeps* per ridurre o abolire i *vectigalia*: vd. *infra*.

comprende che il provvedimento mirava a colpire prevalentemente (o forse esclusivamente) le imposte doganali (*sublatis portoriis*<sup>3</sup>).

Si è discusso su come inquadrare tale proposta nella politica neroniana, sulle ragioni e sui destinatari del provvedimento e in dottrina non sono mancate letture antitetiche: per Levi, ad esempio, la riforma aveva un carattere politico e fiscale, ma non demagogico, e colpiva in particolare la *nobilitas* senatoria<sup>4</sup>: «qualunque fosse realmente stato il programma della riforma, era evidente che il ceto senatorio temeva di fare le spese della generosità del principe verso altri ceti tanto con la contrazione del reddito, quanto con nuove tassazioni dirette a suo carico<sup>5</sup>».

Per altri, *in primis* Mazzarino, la misura neroniana era pensata in chiave antiequestre e avrebbe finito per danneggiare quella parte dei

---

<sup>3</sup> Dalla lettura dell'intero testo appare chiaro che in questo passo Tacito usa *vectigalia* e *portoria* come sinonimi e contrapposti al *tributum*, l'imposta diretta.

<sup>4</sup> M.A.LEVI, *Nerone e i suoi tempi*, Milano 1973 (rist. agg.), 142ss.: l'abolizione delle tasse indirette e soprattutto dei *portoria*, aprendo le porte dell'Italia alle merci provenienti dalle province, avrebbe danneggiato i produttori italici e particolarmente i proprietari di beni immobili nella penisola. Tuttavia in nota Levi osservava, alla luce delle soluzioni di ripiego poi assunte dal principe, che finalità della riforma (respinta) era di «circondare di maggiori garanzie il lavoro dei *publicani* e alleviare in molti modi la situazione dei contribuenti» (p.144, nt.1). In effetti, lo studioso nella nota di aggiornamento del 1973 ha sicuramente attenuato alcune sue convinzioni sulla valutazione della riforma fiscale di Nerone, anche alla luce degli studi di S.MAZZARINO e I.BIEZUŃSKA-MAŁOWIST: «tutto non si riduce al conflitto, esistente ma non unico, fra il Cesare e il senato» (p.VIII). E.CIZEK, *L'époque de Néron et ses controverses idéologiques*, Leiden 1972, p.106s., che fa sue molte argomentazioni di Levi, afferma che l'abolizione dei *vectigalia*, favorendo il commercio verso l'Italia, finiva per colpire tutti coloro che avevano interesse a conservare il sistema doganale protezionistico, cioè soprattutto i senatori. Lo stesso autore però afferma anche che «proponendo il suo progetto, Nerone non voleva colpire nessuno in particolare. Desiderava soltanto assicurarsi le disponibilità finanziarie di cui aveva bisogno, incrementare il commercio, in particolare con l'Oriente, venire incontro alla plebe urbana mediante un ribasso dei prezzi, e infine porre termine ai comportamenti impopolari dei pubblicani» (E.CIZEK, *La Roma di Nerone*, tr.it. Milano 1984, p.123). In realtà a proposito del carattere protezionistico dei dazi romani si è molto discusso in dottrina: in generale sul tema si vd. De LAET, *Portorium*, Bruges 1949, p.115s., 449ss.; cfr. anche R.ANDREOTTI, *Su alcuni problemi del rapporto tra politica di sicurezza e controllo del commercio nell'impero romano*, in *RIDA* 16 (1969) p.218 e nt.4.

<sup>5</sup> LEVI, *Nerone e i suoi tempi* cit. p.144.

cavalieri-pubblicani a favore degli *equites* impegnati nella carriera procuratoria<sup>6</sup>.

Per Clementina Gatti<sup>7</sup> la riforma di Nerone non era pensata né contro i senatori né contro i cavalieri, quanto piuttosto a favore «delle masse italiche e dei *socii*» oppressi dai taglieggiamenti dei pubblicani.

Non intendo riproporre il dibattito sul tema<sup>8</sup>, né proverò a valutare il grado di coinvolgimento di Seneca nel progetto di riforma tributaria<sup>9</sup>. Quali che fossero i veri motivi della proposta neroniana, quali che fossero i veri destinatari, fatto sta che il senato<sup>10</sup> indusse il *princeps* a desistere dal suo progetto<sup>11</sup>, dice ancora Tacito, per non arrecare danni irreparabili alle casse romane, perché dopo l'abolizione

<sup>6</sup> S. MAZZARINO, *L'impero romano*, Bari-Roma 1991<sup>5</sup>, I, pp.219-220.

<sup>7</sup> C. GATTI, *Nerone e il progetto di riforma tributaria del 58 d.C.*, in *PP* 30 (1975) pp.41-47.

<sup>8</sup> DE LAET, *Portorium* cit. p.120s., si attiene fedelmente al racconto di Tacito e crede che Nerone semplicemente desiderasse accrescere la propria popolarità.

<sup>9</sup> Interessanti in questo senso le pagine di Clementina GATTI, *Nerone e il progetto di riforma tributaria* cit. p.44ss., cui pare difficile vedere in Seneca l'ispiratore della riforma fiscale. Per MAZZARINO, *L'impero romano* cit. p.219, invece, il progetto «non diremmo senz'altro che derivasse da un suggerimento di Seneca; ma certamente era una conseguenza del suo insegnamento»; per CIZEK, *L'époque de Néron et ses controverses idéologiques* cit. p.110; ID., *La Roma di Nerone* cit. p.124, non fu Seneca a concepire il progetto di riforma, al più lo difese in *consilium* e ne diede la giustificazione ideologica. Il filosofo avrebbe, però, suggerito l'editto successivo. Sul tema si vd. anche F. AMARELLI, *Consilia principum*, Napoli 1983, p.176ss.

<sup>10</sup> La correzione di *senatores* del manoscritto in *seniores* proposta da Lipsius è respinta da O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian*, Berlin 1905, p.81, nt.3.

<sup>11</sup> Per R.J.A. TALBERT, *The Senate of Imperial Rome*, Princeton 1984, p.172s., la questione sarà stata discussa nel *consilium principis* e non con tutto il senato, perché appare poco credibile che quest'organo potesse così apertamente respingere una proposta del principe. Levi in modo molto più forte parla invece di "rifiuto", "ripulsa", "scacco", "insuccesso" e considera questo episodio la causa della rottura tra Nerone e l'ordine senatorio (piuttosto che l'allontanamento di Seneca, che avviene solo qualche anno dopo nel 62 d.C.). Anche secondo CIZEK, *L'époque de Néron et ses controverses idéologiques* cit. p.105ss., il progetto di riforma fiscale di Nerone fu la causa della prima tensione importante tra il principe e la maggior parte dei senatori. Lo studioso vede tra l'altro una connessione tra la composizione del *De vita beata* di Seneca e il contrasto politico creato dalla riforma tributaria. Dovendo però spiegare come mai gli autori antichi (Cassio Dione, Svetonio), compreso lo stesso Tacito, non facciano riferimento esplicito a tale crisi tra *princeps* e senato, specifica che in realtà non si determinò ancora una rottura irreparabile; si può inoltre pensare che Tacito eviti di parlar male del periodo "felice" del principato neroniano, soprattutto dal momento che la proposta era molto generosa nei riguardi della popolazione.

dei *portoria* si sarebbe chiesta la soppressione delle imposte dirette (*quippe sublatis portorii sequens, ut tributorum abolitio expostularetur*<sup>12</sup>).

Al fallimento del progetto Nerone reagì emanando nello stesso anno un editto<sup>13</sup>, per limitare almeno gli abusi dei *publicani* (*temperandas plane publicanorum cupidines*), e sono convinta che questo doveva essere anche il vero scopo della proposta iniziale di abolizione delle imposte indirette, e non un attacco politico all'uno o all'altro ordine<sup>14</sup>.

Più che al progetto stesso, il mio interesse va proprio alle cd. "soluzioni di ripiego" assunte da Nerone e, in particolare, alla prima delle cinque misure enumerate da Tacito: quella di rendere noti e accessibili a tutti i regolamenti di ogni imposta che fino a quel momento erano stati tenuti segreti (*ergo edixit princeps ut leges cuiusque publici, occultae ad id tempus, proscriberentur*).

---

<sup>12</sup> Indipendentemente dal fatto se tali imposte fossero appaltate oppure no. Troppo complicata mi pare la deduzione che trae Levi da tale affermazione: a suo giudizio l'abolizione dei *portoria* avrebbe comportato l'aumento delle tasse dirette con la conseguente richiesta di abolizione delle stesse; ma i fondi italici, come è noto, erano esenti da tributo: dovremmo immaginarci perciò che Nerone minacciasse di sottoporre nuovamente anche i terreni della penisola al pagamento dell'imposta fondiaria? E in effetti Levi parla di «nuove tassazioni dirette» (LEVI, *Nerone e i suoi tempi* cit. p.142ss.). Analoghe perplessità suscitano perciò le interpretazioni di Gatti e Cizek: per la GATTI, *Nerone e il progetto di riforma tributaria* cit. p.45s., il riferimento all'*abolitio tributorum* si spiega solo se ammettiamo che ancora in epoca neroniana una parte delle imposte dirette, quelle delle cd. province senatorie, era appaltate ai publicani. All'abolizione anche di questi appalti (e non delle imposte in sé) alluderebbe Tacito. Secondo CIZEK, *La Roma di Nerone* cit. p.121, Nerone di fronte a grosse difficoltà finanziarie, voleva profittare della soppressione delle imposte indirette per sostituirle con le imposte dirette in Italia.

<sup>13</sup> Una trattazione completa e approfondita sull'editto del 58 è stata realizzata da G.KLINGENBERG, *Das abgabenrechtliche Reformedikt des Jahres 58 n. Chr.*, in *Reformen des Rechts. Festschrift zur 200-Jahr-Feier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz*, Graz 1979, pp.57-74. Tra i più recenti contributi sul tema cfr. D.RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia and the Inscription of the Lex Portorii Asiae*, pubblicato nel volume collettaneo *The Customs Law of Asia*, edited by M. Cottier, M.H. Crawford, C.V. Crowther, J.-L. Ferrary, B.M. Levick, O. Salomies, M. Wörle, Oxford 2008, pp.251-278, part. p.260ss. [di seguito *Customs Law*].

<sup>14</sup> Molto interessante, a mio giudizio, il parallelo suggerito da GATTI, *Nerone e il progetto di riforma* cit. p.42, tra la proposta di riforma neroniana e l'abolizione dei *portoria* nel 60 a.C. (Cass. Dio 37.51.3; Cic. *ad Att.* 2.16.1; *ad Q. fr.* 1.1.33). Anche in quel caso si venne incontro alle lagnanze della popolazione contro le angherie dei publicani.

La pubblicità, la *propositio*, rappresentava l'arma principale per combattere ogni forma di abuso<sup>15</sup>. A riprova di ciò basta ricordare l'opposto atteggiamento tenuto da Caligola (Suet. *Calig.* 40-41<sup>16</sup>): questi non solo aveva riscosso *vectigalia nova atque inaudita*, ma soprattutto lo aveva fatto senza che tali *vectigalia* fossero resi pubblici, in modo da aumentare inevitabili infrazioni e conseguenti sanzioni. Quando infine su insistenza del popolo si decise a pubblicare la *lex locationis*, la fece scrivere con caratteri così minuti e la fece porre così in alto in modo che nessuno potesse farne una copia.

Indipendentemente dalla storicità dell'episodio, il passo della biografia di Caligola attesta chiaramente l'importanza che la corretta pubblicazione delle *leges tributarie* aveva per la vita dei contribuenti nell'impero romano<sup>17</sup>.

Nerone invece, racconta ancora Svetonio (*Ner.* 10), negli anni iniziali e "felici" del suo principato, proprio per mostrare la sua indole virtuosa, la sua liberalità e clemenza, tra l'altro abolì e diminuì *graviora vectigalia*<sup>18</sup>. È probabile che con questa rapidissima menzione, Svetonio faccia in qualche modo riferimento proprio alla proposta fallita di Nerone di abolire i *vectigalia*. Sarebbe questa nelle fonti letterarie l'unica conferma del racconto tacitiano.

Tornando al passo degli *Annales* di Tacito da cui siamo partiti, la pubblicazione delle *leges cuiusque publici* non è solo la prima delle

<sup>15</sup> Per KLINGENBERG, *Das abgabenrechtliche Reformedikt* cit. p.61ss., il «Publizitätsmangel» si ha solo nel principato, forse come conseguenza dell'intervento del *fiscus* nella gestione delle imposte.

<sup>16</sup> Suet. *Cal.* 40-41: *Vectigalia nova atque inaudita primum per publicanos, deinde, quia lucrum exuberabat, per centuriones tribunosque praetorianos exercuit, nullo rerum aut hominum genere omisso, cui non tributum aliquid imponeret (...)* [41] *Eius modi vectigalibus indictis neque propositis, cum per ignorantiam scripturae multa commissa fierent, tandem flagitante populo proposuit quidem legem, sed et minutissimis litteris et angustissimo loco, uti ne cui describere liceret.*

<sup>17</sup> Adriano stabilì che non si potesse portare come scusante per il non pagamento delle imposte l'ignoranza delle regole; Marco Aurelio e Commodo giudicarono che i pubblicani non erano tenuti a dare istruzioni se la dichiarazione non era fatta correttamente (vd. D.39.4.16.5-6): cfr. RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.271.

<sup>18</sup> Suet. *Ner.* 10: *Atque ut certiolem adhuc indolem ostenderet, ex Augusti praescripto imperatorum se professus, neque liberalitatis neque clementiae, ne comitatus quidem exhibendae ullam occasionem omisit. Graviora vectigalia aut abolevit aut minuit.* Ma osserva RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.254: «Nero did not abolish any of the main public indirect taxes but made reforms to their collection».

disposizioni dell'editto neroniano ricordate dallo storico, ma senza dubbio quella basilare per combattere l'*immodestia* dei pubblicani. A completare la misura il *princeps* stabilì anche che<sup>19</sup>:

- si limitava ad un anno al massimo il tempo a disposizione dei *publicani* per far valere le proprie pretese contro i contribuenti insolventi;

- che le dispute che vedevano coinvolti i *publicani* dovevano essere giudicate dal pretore a Roma e dal governatore nelle province *extra ordinem*<sup>20</sup>;

- che i soldati romani erano esenti da dogana, tranne per gli oggetti che intendevano vendere<sup>21</sup>;

- che erano abolite le soprattasse del 2,5% e del 2%<sup>22</sup> riscosse dai pubblicani con illecite esazioni<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Per un puntuale esame delle singole clausole dell'editto neroniano cfr. KLINGENBERG, *Das abgabenrechtliche Reformedikt* cit. p.60ss.; RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.261ss.

<sup>20</sup> Sul rapporto tra questa misura e la riforma di Claudio del 53 d.C. che attribuiva ai procuratori la giurisdizione nei processi fiscali (Tac. *Ann.* 12.60; Suet. *Claud.* 12) e soprattutto sull'apparente contraddizione tra la testimonianza di Tacito in esame e Suet. *Ner.* 17 (assegnazione dei processi erariali ai *recuperatores*) si vd. le convincenti argomentazioni di Klingenberg, *Das abgabenrechtliche Reformedikt* cit. p.67ss. (con ampia discussione della bibliografia sul tema), che osserva che si trattava di due diverse disposizioni, riguardanti differenti categorie di processi e da collocarsi probabilmente a qualche anno di distanza, anche se tendenti entrambe ad una migliore tutela giuridica dei contribuenti. In generale sul tema si rimanda a T.SPAGNUOLO VIGORITA, *La giurisdizione fiscale tra Augusto e Adriano*, in F.Milazzo (cur.), *Gli ordinamenti giudiziari di Roma imperiale. Princeps e procedure dalle leggi Giulie ad Adriano. Atti del Conv. Intern. di diritto romano, Copanello 5-8 giugno 1996*, Napoli 2000, part. p.469ss. Ma cfr. anche S.RANAZZO, *Appello civile e processo fiscale (Svet. Nero 17)*, in *Labeo* 36 (1990) p.337ss.; F.ARCARIA, *Senatus censuit*, Milano 1992, p.84ss. Sull'introduzione della *cognitio extra ordinem* vd. *infra* nt.44.

<sup>21</sup> Ne consegue che oltre ai beni destinati alla vendita e a quelli d'uso personale esisteva una terza categoria di beni per cui era garantita l'esenzione solo ai soldati, cioè oggetti che non si volevano vendere ma che non servivano in senso stretto all'uso personale. Ma a proposito del dazio sui beni d'uso personale mi permetto di rimandare a G.D.MEROLA, *Cittadinanza e immunità doganale: una categoria privilegiata?*, in F.M.d'Ippolito (cur.), *φιλία. Scritti per Gennaro Franciosi*, Napoli 2007, III, part. p.1723ss. Non mi convince l'interpretazione che dà di questa clausola dell'editto Rathbone, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.264s.: a suo giudizio Tacito sta fortemente sintetizzando la disposizione neroniana, il cui punto principale sarebbe stato riaffermare la normale sottoposizione dei soldati al *portorium* ed evitare il comune abuso di far passare i propri beni come forniture ufficiali.

Tacito specifica anche di non aver riportato l'intero contenuto dell'editto, ma evidentemente solo le clausole che giudicava più importanti nell'economia del discorso. Ci furono infatti altri provvedimenti altrettanto equi, destinati però ad essere osservati solo per poco tempo (*quae brevi servata*). Proprio questa precisazione ha fatto supporre ad illustri studiosi<sup>24</sup> che tutta la riforma ebbe vita molto breve. In realtà si può meglio riferire l'osservazione di Tacito esclusivamente agli *aliaque admodum aequa*, che proprio perché rimasero in vigore per un periodo limitato vengono tralasciati nell'enumerazione<sup>25</sup>.

Diretta applicazione della prima clausola dell'editto del 58 d.C. è stata considerata la redazione nel 62 d.C. della *lex portus Asiae*<sup>26</sup>: dal

---

<sup>22</sup> Chiaramente non si allude ai dazi doganali (che pure spesso erano riscossi in queste proporzioni), ma ai supplementi e alle esazioni irregolari in qualche modo connessi con gli scambi. Si vd. a titolo di cfr. Cic. *Verr.* 3.78.181. Sulla questione KLINGENBERG, *Das abgabenrechtliche Reformedikt* cit. p.72s.

<sup>23</sup> Nella parte finale del capitolo in esame (13.51.2) Tacito ricorda due ulteriori provvedimenti neroniani, relativi stavolta alla tassazione diretta, che però non erano contenuti nell'editto, anche se si collocano cronologicamente nello stesso anno: a) la *subvectio*, cioè l'obbligo per i provinciali di trasportare grano contributivo, era resa più mite; b) le navi dei mercanti non dovevano essere calcolate nella valutazione del loro censo e non si doveva pagare il *tributum* per esse. RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.266, considera tali misure la dimostrazione del più ampio interesse fiscale di Nerone. Sul loro contenuto cfr. B.SIRKS, *Food for Rome*, Amsterdam 1991, p.67ss. e bibliografia ivi citata.

<sup>24</sup> Cfr. Th.MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, II/2<sup>2</sup>, Leipzig 1877 (rist. Graz 1952), p.1020s.; O.HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten* cit. p.81s.; R.CAGNAT, *Étude historique sur les impôts indirects chez les Romains jusqu'aux invasions des Barbares*, Paris 1882, p.135, nt.1; J.A.CROOK, *Law and Life of Rome*, London 1967, p.235.

<sup>25</sup> Così D.LIEBS, *Die Klagenkonkurrenz im römischen Recht*, Göttingen 1972, p.180, nt.288.

<sup>26</sup> La *lex portus Asiae* è stata trasmessa da un'epigrafe, incisa su una lastra di marmo (il cd. *Monumentum Ephesenum*): riportava la traduzione in greco di un'originale *lex* latina che regolava l'imposizione e la riscossione del *portorium* nella provincia d'Asia da parte dei pubblicani romani. Datata al 62 d.C. rappresenta in effetti un documento composito: fino alla linea 84 è conservato il cd. "testo base", redatto secondo gli editori nel 75 a.C. dai consoli Lucio Ottavio e Gaio Aurelio Cotta; nella seconda parte sono riportate le disposizioni aggiunte dai vari consoli a partire dal 72 a.C. L'iscrizione, rinvenuta nel 1976 ad Efeso, è stata edita per la prima volta da H.ENGELMANN, D.KNIBBE, *Das Zollgesetz der Provinz Asia*, in *EA* 14 (1989). Più di recente il documento è stato ripubblicato dopo un'attenta rilettura da un'équipe internazionale: *The Customs Law of Asia* (vd. *supra* nt.13).

*praescriptum*<sup>27</sup> del lungo testo epigrafico (155 linee) apprendiamo che il 14 aprile del 62 d.C. i tre ἐπιμεληταὶ τῶν δημοσίων προσόδων completarono il loro lavoro di revisione dei *vectigalia* d'Asia<sup>28</sup>; dal loro archivio poi il 9 luglio del 62 fu eseguita una copia del documento, che è stato tradotto in greco<sup>29</sup> e riprodotto nell'iscrizione.

La connessione con le misure neroniane era stata sottolineata già dai primi editori<sup>30</sup>, ma questo significherebbe che anche la nomina nel 62 d.C. dei tre commissari rappresentava una "conseguenza" delle riforme del 58. Di questi tre *consulares* che Nerone *vectigalibus publicis praeposuit*, ancora una volta avevamo già conoscenza da Tacito (*Ann.* 15.18.3<sup>31</sup>), che però non lasciava intendere, almeno non esplicitamente, alcun rapporto con gli eventi del 58<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Si tratta di uno dei punti più complessi e dibattuti dell'intera epigrafe, sul quale rimane ancora fondamentale la trattazione di T.SPAGNUOLO VIGORITA, *Lex portus Asiae. Un nuovo documento sull'appalto delle imposte*, in *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica. Atti del Congresso internazionale della società italiana di storia del diritto, Torino 17-19 ottobre 1994*, Napoli 1997, p.120ss. Su queste linee si vedano nel volume *Customs Law* cit.: M.COTTIER, *Commentary*, p.89ss.; M.CORBIER, *The Lex Portorii Asiae and Financial Administration*, p.212ss.; RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.268, nt.49.

<sup>28</sup> COTTIER, *Commentary* cit. p.98; RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.268 e nt.49. I primi editori, invece, consideravano questa la data in cui i tre *curatores* presentarono in Senato i nuovi *pascua perpetua* (ENGELMANN, KNIBBE, *Das Zollgesetz* cit. p.38).

<sup>29</sup> Si discute se la traduzione in greco della *lex* sia stata fatta a Roma prima dell'invio in provincia o nella provincia stessa (in questo senso COTTIER, *Commentary* cit. p.89). Per G.D.ROWE, *The Elaboration and Diffusion of the Text of the Monumentum Ephesenum*, in *Customs Law* cit. p.245ss., il testo del *Monumentum* («an extract from a larger whole») era stato trasmesso a Efeso, tradotto in greco e iscritto. Per RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.274, la traduzione in greco della legge e la sua iscrizione sul marmo a Efeso possono essere attribuite al consiglio cittadino oppure al *koinon* provinciale.

<sup>30</sup> ENGELMANN, KNIBBE, *Das Zollgesetz* cit. p.168: «Die Revision des Zollgesetzes der Provinz Asia ... ging auf dieses Reformedikt zurück». Gli editori trovano conferma di ciò, oltre che nella pubblicazione stessa della *lex portus Asiae*, anche nel contenuto dell'iscrizione: la *cognitio extra ordinem* sarebbe richiamata nel § 63 del testo efesino (ma vedremo che non è così); l'immunità doganale per i soldati nei §§ 25-26; il divieto di esazioni ingiustificate forse nel § 57; la non iscrizione nel censo delle navi dei *negotiatores* (che però non era prescritta nell'editto, ma rientra in ulteriori provvedimenti neroniani non direttamente attinenti con i pubblicani) con qualche probabilità nei §§ 25-26.

<sup>31</sup> Tac. *Ann.* 15.18.3: *Tris dein consulares, L. Pisonem, Ducenium Geminum, Pompeium Paulinum vectigalibus publicis praeposuit*. Cfr. A.BÉRENGER, *La commission financière extraordinaire de 62 ap. J.-C.*, in *MEFRA* 105-1 (1993)



Il rapporto tra l'editto del 58 e la pubblicazione del *Monumentum Ephesenum* nel 62 ha alimentato un interessante dibattito nel volume del 2008 sulla *lex portus Asiae*. In un contributo specificamente dedicato alla riforma neroniana D. Rathbone<sup>33</sup> non ha dubbi che l'iscrizione sia uno dei risultati di questo riordino delle imposte<sup>34</sup>. Con una chiave di lettura decisamente nuova però lo studioso suggerisce che tali misure erano parte di una più tradizionale politica di probità fiscale, soprattutto a vantaggio dell'élite di Roma e dell'Italia. In particolare la proposta neroniana di abolire i *vectigalia* è giudicata non una delle tante "stranezze" dell'imperatore, quanto piuttosto una precisa strategia tesa ad accrescere la popolarità di Nerone e di fatto a preparare la strada all'editto del 58, che poi sarebbe stato il vero obiettivo del principe. Riguardo poi alla nomina dei tre *curatores* nel 62 d.C. il loro compito, secondo Rathbone, era semplicemente quello di continuare le riforme neroniane nella riscossione delle imposte indirette e il loro lavoro riguardò tutti i *vectigalia* d'Asia e non solo il *portorium*.

Ma contro tale interpretazione si pone nello stesso volume G.D. Rowe: la pubblicazione del *Monumentum Ephesenum* non è – a suo dire – la diretta conseguenza delle misure neroniane del 58<sup>35</sup>. Tra le argomentazioni addotte dallo studioso a sostegno della sua tesi sta in

---

p.75ss., che si sofferma in particolare sulla carriera dei tre *curatores*. Si vd. anche nello stesso contributo (p.76ss.) la discussione sul significato di *vectigalia* in questo brano di Tacito (per l'autrice va inteso come «revenus»). Su questo punto e più in generale sulla valutazione che la Béranger dà della commissione neroniana ha espresso perplessità RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.269.

<sup>32</sup> Già CIZEK, *La Roma di Nerone* cit. p.123, aveva sottolineato il collegamento tra l'editto del 58 e la nomina della commissione senatoria del 62, ben prima che fosse pubblicato il *Monumentum Ephesenum*. Più di recente anche per B.TAKMER, *Lex Portorii Provinciae Lyciae. Ein Vorbericht über die Zollinschrift aus Andriake aus neronischer Zeit*, in *Gephyra* 4 (2007) p.170: «Die Einsetzung der Kommission war für den Bereich der indirekten Steuern das letzte Glied des neronischen Reformunternehmens».

<sup>33</sup> RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.251ss.

<sup>34</sup> RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.261. Il discorso poi si allarga all'esame della natura e dello scopo di questi interventi, arrivando alla conclusione che essi non rappresentarono la risposta ad una crisi finanziaria, né si collocano in un più generale e demagogico piano economico, né determinarono una centralizzazione del controllo finanziario. Nello stesso volume sulle conseguenze dell'editto neroniano cfr. anche CORBIER, *The Lex Portorii Asiae* cit. p.215s.

<sup>35</sup> ROWE, *The Elaboration and Diffusion* cit. p.245ss.

primo luogo il fatto che il *Monumentum Ephesenum* sarebbe il solo esempio di un documento amministrativo emesso e fatto iscrivere su materiale durevole dal governo centrale<sup>36</sup>. Riprendeva così la distinzione fatta da W. Eck tra “pubblicazione”, rilevante dal punto di vista giuridico e pratico che di solito avveniva su materiale non durevole (ad es. tavole lignee, papiri) e “resa di pubblica conoscenza”, con il trasferimento del testo su materiali duraturi (quali il bronzo, la pietra o il marmo<sup>37</sup>), che serviva alla conservazione della memoria, più che a scopi amministrativi<sup>38</sup>, ed era realizzata da singoli individui o gruppi per ragioni spesso di prestigio personale. Ma la trascrizione su marmo della legge doganale d’Asia non può essere spiegata certo con il bisogno di accrescere onore e reputazione né di privati, né della città di Efeso<sup>39</sup>; la realizzazione dell’epigrafe efesina non mi sembra avere il carattere dimostrativo e commemorativo della maggior parte

---

<sup>36</sup> Per ROWE, *The Elaboration and Diffusion* cit. p.245, «most of the inscriptions that we call administrative documents were published by subjects as declarative or memorial inscriptions».

<sup>37</sup> W.ECK, *Documenti amministrativi: pubblicazione e mezzo di autorappresentazione*, in G.PACI (cur.), *Epigrafia romana in area adriatica : actes de la IX<sup>e</sup> rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain (Macerata, 10-11 novembre 1995)*, Pisa-Roma 1998, p.343ss. [= *Administrative Dokumente. Publikation und Mittel der Selbstdarstellung*, in ID., *Die Verwaltung des Römischen Reiches in der Hohen Kaiserzeit. Ausgewählte und erweiterte Beiträge*, II, Basel 1998, p.359ss.]. Lo studioso lamenta il fatto che nella letteratura scientifica si parli indistintamente di pubblicazione, perdendo così di vista le differenti modalità di realizzazione e i differenti scopi. Sulla trasmissione per via epigrafica di documenti amministrativi si vd. da ultimo l’importante volume collettivo: R.HAENSCH (Hg.), *Selbstdarstellung und Kommunikation. Die Veröffentlichung staatlicher Urkunden auf Stein und Bronze in der Römischen Welt*, München 2009.

<sup>38</sup> Secondo ECK, *Documenti amministrativi* cit. p.350, anche quando il senato ordinò la pubblicazione sul bronzo del *Sc. de Cn. Pisone patre*, lo scopo era quello di conservare la memoria degli avvenimenti, non certo «che qualcuno dovesse ottemperare a qualcosa in conseguenza di quella pubblicazione». Ma a riprova che l’autorità poteva imporre che la pubblicazioni di leggi avvenisse su un materiale durevole e non solo su tabule lignee si possono ricordare tanto il cap. 95 (*De lege in aes incidenda*) della *lex Irnitana* (uno statuto locale che però rifletteva una disposizione di carattere generale) quanto il passo di Venuleio Saturnino D.48.13.10(8)*pr.*

<sup>39</sup> Così invece pensa ROWE, *The Elaboration and Diffusion* cit. p.248: «a local Ephesian inscription put up for local reasons». La ragione che avrebbe indotto gli abitanti di Efeso ad eternare il documento sarebbe che esso metteva la città al centro di un “tax-district” o ne confermava il ruolo come porto di ingresso in Asia, motivazioni che paiono piuttosto deboli.

delle iscrizioni. Forte è l'impressione che anche il trasferimento su materiale durevole (a differenza di quanto avveniva per altri documenti amministrativi) rispondesse ad un preciso ordine del governo centrale<sup>40</sup> (e in qualche modo l'esistenza dell'iscrizione di Andriake conferma tale ipotesi<sup>41</sup>).

Per negare una qualche relazione tra la riforma neroniana del 58 e l'epigrafe di Efeso, Rowe osserva anche che i contenuti dell'editto non trovano corrispondenza nel testo rimanente della *lex portus Asiae*<sup>42</sup>. A mio avviso per ammettere un rapporto causale tra l'editto di Nerone e la pubblicazione del *Monumentum Ephesenum* non è necessario ritrovare le singole clausole dell'editto nel testo dell'epigrafe, perché la *lex portus Asiae* è un documento tralaticio, il cui contenuto è stato costruito nel tempo. Le ulteriori prescrizioni neroniane ricordate da Tacito (ulteriori intendo rispetto alla pubblicazione stessa della legge doganale) non potevano esserci nel cd. testo base del 75 a.C., né dovevano aver posto negli interventi consolari successivi<sup>43</sup>; potevano trovare spazio al massimo nei paragrafi finali del testo, per intenderci tra le clausole aggiunte dagli stessi commissari che si sono occupati della revisione del regolamento. In effetti così non è, almeno nella parte che ci è

<sup>40</sup> Peraltro lo stesso ECK, *Documenti amministrativi* cit. p.344, nt.2, facendo riferimento a Tac. *Ann.* 13.50 afferma «un riflesso di questa imposizione esercitata dall'imperatore è certamente anche che la *Lex portorii provinciae Asiae* ad Efeso sia stata riportata su pietra». Cfr. SPAGNUOLO VIGORITA, *Lex portus Asiae* cit. p.121: «la pubblicazione stessa della *lex portus*, che certamente risponde alla volontà manifestata da Nerone nel 58 d.C.».

<sup>41</sup> Sull'iscrizione di Andriake vd. *infra*. Una possibile applicazione dell'obbligo di pubblicazione è stato visto da KLINGENBERG, *Das abgabenrechtliche Reformedikt* cit. p.64, nella *lex municipii Malacitani* (cap. 63): il confronto è interessante, sebbene nel capitolo della legge si precisi anche che il testo va esposto al pubblico solo per il periodo di carica del magistrato che ha stipulato il contratto: cfr. T.SPITZL, *Lex Municipii Malacitani*, München 1984, p.86ss. Inoltre per tale documento, come per le altre testimonianze epigrafiche più tarde citate a confronto sempre da Klingenberg (ivi nt.69) va sempre tenuto presente che si tratta di imposte e regolamenti locali, la cui "messa su pietra" rispondeva ad esigenze di praticità più che all'ordine di Nerone, come invece mi sembra che sia per le leggi di Andriake e Efeso.

<sup>42</sup> Nota ROWE, *The Elaboration and Diffusion* cit. p.246, che dettagli dell'editto non appaiono nel testo del *Monumentum Ephesenum*, o appaiono in essi differentemente oppure si trovano già in clausole anteriori al 58.

<sup>43</sup> Le ultime aggiunte sicuramente datate sono del 37 d.C. (§ 59). Per i §§ 60 e 61 i nomi dei consoli sono in lacuna per cui non è possibile un'attribuzione. Con il § 62 cominciano gli interventi dei *curatores* del 62 d.C.

conservata, dal momento che delle due aggiunte esplicitamente attribuite ai *curatores* (i §§ 62 e 63 nell'*editio princeps*) la prima (Il.144-147) disciplina i tempi dell'appalto e le garanzie da prestare, la seconda (Il.147-149) chiama in causa «il procuratore di Nerone Augusto che regge la provincia» (I.148: ἐπιτρόπῳ Νέρωνος Σεβαστοῦ τῶι τῆς ἐπαρχείας ἀφηγουμένῳ) in relazione ad eventuali controversie (I.147: ἐὰν τις ἀμφισβήτησις γένηται). Quest'ultima clausola non ha, va sottolineato, connessione con la *cognitio extra ordinem* per i processi che coinvolgevano i pubblicani, che sembrerebbe introdotta dallo stesso editto neroniano<sup>44</sup>. La corrispondenza supposta dagli editori<sup>45</sup> è stata da subito smentita da Heil<sup>46</sup> e soprattutto da Spagnuolo Vigorita<sup>47</sup>: nelle linee 147ss. non si fa cenno alla *cognitio extra ordinem* e non si allude al governatore ma al procuratore e peraltro, data la condizione lacunosa delle linee in esame, non è del tutto chiaro neppure di quale tipo di controversie si tratti<sup>48</sup>. Potremmo certo supporre che le altre misure emanate da Nerone nel 58 e richiamate da Tacito trovassero spazio nelle linee finali del testo efesino<sup>49</sup>, ma è evidente che non possiamo esser certi di nulla.

<sup>44</sup> Da Tac. *Ann.* 13.51 si trae la testimonianza dell'introduzione della *cognitio extra ordinem* nei processi che coinvolgevano i pubblicani. Non sono però mancate in dottrina (es. Girard) diverse valutazioni del testo: da ultimo RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.262, nt.34, ha sostenuto che l'uso di *extra ordinem* non ha niente a che fare con «often muddled modern concept of *cognitio extra ordinem*», ma avrebbe lo stesso significato attestato in D.14.1.1.18, cioè «ahead of the queue», cioè «con precedenza su tutte le altre cause» (che poi è la traduzione proposta nell'edizione UTET degli *Annali* di Tacito a cura di A.ARICI). Per RANDAZZO, *Appello civile e processo fiscale* cit. p.342, il riferimento alla procedura *extra ordinem* va posto in relazione ai processi provinciali.

<sup>45</sup> ENGELMANN, KNIBBE, *Das Zollgesetz* cit. p.134, p.168.

<sup>46</sup> M.HEIL, *Einige Bemerkungen zum Zollgesetz aus Ephesos*, in *EA* 17 (1991) p.17s. Heil non esclude però che il riferimento alla *cognitio extra ordinem* fosse nelle linee perdute.

<sup>47</sup> *Lex portus Asiae* cit. p.121s.

<sup>48</sup> RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.263, ipotizza, ma con molta cautela, che nel 62 la giurisdizione del procuratore fosse limitata ai casi tra pubblicani e agenti provinciali del *patrimonium*.

<sup>49</sup> Alla linea 149 inizia sicuramente un nuovo paragrafo (o forse più d'uno) che si apre con il riferimento a «colui che ha preso in appalto la riscossione di questa imposta» e continua con richiami al *dolus malus*, ai *curatores*, ma in un contesto così lacunoso che è impossibile trarne ulteriori indicazioni.

Effettivamente dunque non c'è, come appunto sottolinea Rowe, coincidenza di contenuto tra le clausole dell'epigrafe efesina e le misure ricordate da Tacito, ma non credo che questo sia probante. È la pubblicazione stessa della *lex portus Asiae* la più straordinaria conferma dell'applicazione dell'editto; e che non si tratti di una semplice coincidenza è confermato da un'altra legge doganale trasmessa per via epigrafica.

Questa convergenza di contenuto che manca per la *lex portus Asiae* si ritrova, infatti, con incredibile precisione nella cd. *lex portorii provinciae Lyciae*, stando almeno a quelle parti del testo edite da Burak Takmer<sup>50</sup>. L'epigrafe (87 linee, di cui però le prime 40 gravemente danneggiate) trovata nel 1999 ad Andriake, importante porto a pochi chilometri da Myra in Licia, disciplina la riscossione del *portorium* nell'area ed è appunto di età neroniana: nel testo ricorre sia la menzione del *princeps* alla l.1 e soprattutto alla l.71, sia quella di C. Licinius Mucianus, che fu anche governatore di Licia. Proprio attraverso l'esame della carriera di Muciano a Takmer<sup>51</sup> pare plausibile collocare il testo tra il 60 e il 62/3 d.C., con una forte propensione per il 62 proprio in considerazione del testo efesino<sup>52</sup>.

A giudizio dello studioso turco non ci sono dubbi che la legge licia sia collegata al programma di riforma neroniano. Anzi sono esplicitamente presenti in essa quattro delle cinque clausole dell'editto del 58: alle ll.58-60 viene prescritta la possibilità di ricorrere al governatore in caso di controversie con i pubblicani (*cognitio extra ordinem?*); alle ll.70-71 si fissa un limite temporale per le pretese legali dei pubblicani contro i contribuenti; alle ll.71-74 si vieta la riscossione di oneri supplementari e tasse illegittime.

---

<sup>50</sup> TAKMER, *Lex Portorii Provinciae Lyciae* cit. (vd. *supra* nt.32) pp.165-188. Il contributo è una sintesi della tesi di dottorato presentata nel 2006 presso l'Università Akdeniz di Antalya. Lo studioso (p.168) ipotizza che nell'iscrizione di Andriake fosse riportata una traduzione greca di un testo originale latino, una genesi dunque analoga al *Monumentum Ephesenum*.

<sup>51</sup> Cfr. TAKMER, *Lex Portorii Provinciae Lyciae* cit. p.168ss.

<sup>52</sup> TAKMER, *Lex Portorii Provinciae Lyciae* cit. p.170, vede un legame del testo di Andriake, oltre che con la *lex portus Asiae*, anche con la Tariffa di Palmira: in quel caso l'iscrizione bilingue (greco e palmireno) risale al 137 d.C., ma era composta da varie sezioni di epoche differenti; tra l'altro compare un frammento dell'editto di un governatore, forse Gaio Licinio Muciano, legato di Siria fino al 69 d.C.

Ma sono le righe finali dell'epigrafe di Andriake le più importanti per il discorso che si sta portando avanti: alle ll.84-87<sup>53</sup> si fa obbligo ai pubblicani di esporre la legge doganale (ὁ νόμος, ἐφ' ᾧ ἡ μίσθωσις τοῦ τέλους γέγονεν)<sup>54</sup> e si dà incarico agli arconti di controllare che questo sia fatto correttamente o di riferirne al governatore di provincia.

È la prova inequivocabile di una precisa applicazione dell'ordine neroniano di pubblicare i testi delle *leges* che disciplinavano gli appalti, su cui non a caso è chiamata a vigilare l'autorità romana.

Questa clausola, che peraltro era posta proprio alla fine dell'iscrizione, risolve un altro dei quesiti che il racconto tacitano poneva: cosa significa *leges cuiusque publici*? Anche in questo caso l'interpretazione che Klingenberg ne aveva dato, senza poter conoscere i documenti di Efeso e Andriake, appare convincente: non solo i contratti d'appalto<sup>55</sup>, ma più in generale tutte le disposizioni che dal punto di vista contenutistico avevano a che fare con la riscossione di un'imposta dovevano essere accessibili al pubblico<sup>56</sup>.

Stando così le cose, mi sembra che la pubblicazione delle *leges* di Efeso e Andriake sia il risultato finale di quel *leges cuiusque publici ... proscriberentur*, la dimostrazione che l'editto trovò una sua pratica attuazione; bisognava dare l'opportuna pubblicità alle norme che disciplinavano la riscossione delle imposte, il che significava riprodurle (considerando il dettato della *lex* di Andriake) non solo nelle città principali delle province, ma anche presso le singole

<sup>53</sup> TAKMER, *Lex Portorii Provinciae Lyciae* cit. p.180: [τ]οῦτον τὸν νόμον οἱ τελῶναι κα[τὰ πᾶ]σαν παραφυλακὴν προκείμενον ἐχέτωσα[ν] ἐ[ν πίν]ακι λελε[υ]κωμένῳ ἢ μυρίας [δ]ραχμὰς ἀριθμείτωσαν τῷ φύσκ[ω]· ἐὰν δὲ παραφ[ύ]λαξ μὴ διηνεκῶς προκείμενο[ν] σχῆ[ι], [κ]ατὰ τούτου τιμωρίαν ὁ δικαιodότης ὀρίζετω. οἱ κατὰ πόλιν [ἄρ]χοντες, ἐὰν μὴ ἢ [π]ροκείμενος ὁ νόμος, ἐφ' ᾧ ἡ μίσθωσις τοῦ τέλους γέγονεν, διασαφείτωσαν τῷ δικαιodότη ἢ τῷ τῆς παρα[νο]μίας[ς] προστείμῳ κρατείσθωσαν.

<sup>54</sup> Cioè la *lex* sopra riportata.

<sup>55</sup> Come supposto per esempio da CIZEK, *La Roma di Nerone* cit. p.123: «i testi dei contratti passati con i pubblicani».

<sup>56</sup> KLINGENBERG, *Das abgabenrechtliche Reformedikt* cit. p.64, cui si rimanda anche per una rassegna delle diverse interpretazioni "restrittive" presenti in dottrina (Wilcken, Schwahn, Rostovtzeff, Ürogdi). È pur vero che, come notava RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.275, la *lex portus Asiae* era un miscuglio di indicazioni generali e dettagli locali, in cui però mancavano alcune disposizioni generali a noi note da altre fonti (un elenco di tali "assenze" è fornito dallo studioso a nt.67).

stazioni di riscossione<sup>57</sup>. Per la Licia, provincia romana solo da qualche decennio, in cui peraltro largo spazio nella gestione doganale era lasciato alle comunità locali e al *koinon*, il regolamento recepì anche il contenuto dell'editto; per l'Asia, in cui la riscossione del *portorium* avveniva già da epoca graccana, la pubblicazione fu fatta dopo il lavoro di revisione da parte dei commissari nel 62<sup>58</sup>, la cui nomina non credo fosse stata stabilita già nel 58, ma rispondeva certamente ad una volontà di riordino e chiarezza nelle finanze, di cui la pubblicazione dei regolamenti è elemento fondamentale.

---

<sup>57</sup> Nella *lex portus Asiae* l'unico obbligo di pubblicità chiaramente espresso è relativo al nome del doganiere incaricato della riscossione, che deve essere affisso in modo chiaro (φανερῶς) in ogni stazione: l.118.

<sup>58</sup> Effettivamente, come nota RATHBONE, *Nero's Reforms of Vectigalia* cit. p.268, Tacito inserisce il racconto della creazione della commissione tra gli eventi finali dell'anno 62, ma la coincidenza nei personaggi che la componevano e nei loro titoli non può far dubitare della perfetta corrispondenza tra i *consulares* preposti ai *vectigalia* di Tacito e i *curatores* della *lex portus Asiae*.