

Umberto LAFFI

Potere centrale e autonomie municipali nell'Italia augustea

Ho scelto di trattare un tema che è di fondamentale importanza ovunque esista un'organizzazione statale, più o meno evoluta: quello dei rapporti fra potere centrale e autonomie locali. La mia analisi sarà concentrata sull'Italia romana, e in particolare sull'Italia augustea. Ma una ricostruzione in chiave storica delle strutture amministrative dell'Italia in età romana può forse aiutarci a meglio comprendere perché e come il problema del rapporto potere centrale/autonomie locali si sia posto anche nell'Italia dei secoli successivi e continui a porsi nell'Italia di oggi, un'Italia che ha appena celebrato il Centocinquantenario anniversario della sua Unità.

A partire almeno dal IV secolo a. C. la conquista dell'egemonia in Italia da parte di Roma andò svolgendosi in parallelo con il riconoscimento di ampi margini di autonomia verso le popolazioni che finivano sotto il suo controllo, finché, dopo la guerra contro gli alleati italici insorti, che si concluse con il conferimento agli stessi della cittadinanza romana, si arrivò alla creazione di quello che suole essere definito «lo stato municipale». Questa struttura passò quasi indenne attraverso le modifiche costituzionali che interessarono lo stato romano al momento del trapasso dalla repubblica all'impero.

Ma che cosa era propriamente lo stato municipale? Perché il discorso non resti generico e astratto, entriamo subito *in medias res*, dando uno sguardo all'assetto amministrativo dell'Italia come si presenta in termini di rapporto tra potere centrale e autonomie locali alla vigilia delle riforme costituzionali del 27 a. C. A tale data appare ormai concluso quel lungo processo che aveva portato all'unificazione politica dell'Italia dallo stretto di Messina al pedemonte alpino: fra il 49 e il 42 a. C. anche la Gallia Cisalpina, già provincia, era stata integrata a pieno titolo nell'Italia.

Tutta l'Italia godeva della cittadinanza romana. Il centro del potere era a Roma. Qui avevano sede gli organi costituzionali dello stato: i magistrati, il senato, i comizi. Qui si svolgeva la vita politica «nazionale»; ma, a causa dell'ampia estensione che il territorio romano aveva ormai raggiunto, la partecipazione dei cittadini alla grande politica, e in particolare all'attività dei comizi e delle assemblee, dove si eleggevano i magistrati e venivano votate le leggi, era andata sempre più rarefacendosi. In compenso, la ristrutturazione su larga scala dell'Italia fondata sullo schema unitario del municipio,

aveva favorito un esteso decentramento di funzioni amministrative alle comunità locali. Non si esagera affermando che le comunità degli alleati italici, pur sconfitte in guerra, vennero ad acquisire, con la trasformazione in municipi, un'autonomia maggiore di quella che avevano avuta riconosciuta come stati formalmente (ma solo formalmente) indipendenti.

Alla fine dell'età repubblicana le comunità (*municipia, coloniae, praefecturae*) nelle quali si presentava suddiviso il territorio italiano erano più di 400. Le differenze tra le varie categorie erano semplicemente di rango e di importanza. Tutte si amministravano da sé e godevano di un'ampia autonomia interna. Avevano propri magistrati, propri senati, propri organi assembleari. I magistrati erano investiti di poteri giurisdizionali, anche se doppiamente limitati in ragione rispettivamente della natura e del valore delle controversie. I senati avevano competenze amministrative e anche giudiziarie. I comizi eleggevano i magistrati locali e svolgevano anche una limitata attività legislativa. Ovviamente tutti i municipi erano soggetti alle leggi e al diritto romano. Leggi e diritto comuni: erano questi i valori fondanti che creavano una trama unitaria entro cui si collocavano, in un rapporto equilibrato con il potere centrale, le singole autonomie.

L'avvento del principato augusteo, con le riforme fondamentali del 27 e del 23 a. C., e con le ulteriori misure del 19 e del 18, portò modifiche di rilievo nella posizione costituzionale dell'Italia. Nella divisione del potere fra il principe e gli organi repubblicani l'Italia, è vero, rimase nominalmente affidata a questi ultimi, in particolare al senato. Essa mantenne una posizione di preminenza e di privilegio rispetto alle province. Rimase smilitarizzata, nel senso che nel suo territorio non vi erano sedi stabili di legioni. Il suolo italico rimase immune dal tributo. Ma, come è intuitivo, non si poteva far finta che l'imperatore non esistesse. Alle dipendenze di Augusto erano acquisite alcune milizie di nuova istituzione: le coorti urbane, le coorti dei vigili, e, più importanti di tutte, le coorti pretorie, una truppa d'élite che formava la guardia imperiale. Da Augusto dipendevano anche le flotte che stazionavano a Ravenna e a Misenum *ad tutelam Superi et Inferi maris*, a protezione del mare Adriatico e del mare Tirreno. Nelle colonie che aveva fondato numerose e che si trovavano disseminate in molte zone dell'Italia, Augusto poteva sempre contare sulla fedeltà dei suoi veterani. Dobbiamo poi sempre tener presente che Augusto ebbe riconosciuto nella riforma costituzionale del 23 a.C. il privilegio di non deporre l'*imperium* ogni volta che fosse entrato nel *pomerium*.

Sul piano dei poteri costituzionali le possibilità di intervento dell'imperatore nell'organizzazione dell'Italia erano sottratte a ogni restrizione, a causa della sua posizione di riconosciuta preminenza e del

concentramento dei poteri nella sua persona. Nessuno avrebbe potuto impedire all'imperatore di riformare a suo piacimento quel sistema di autonomie cittadine che derivava dalla tradizione repubblicana.

E tuttavia vediamo che, nella pratica di governo, il potere centrale, nonostante avesse mano libera sul piano costituzionale per svolgere una politica accentratrice, si astenne dall'adottare provvedimenti radicalmente innovativi. So bene che i due piani, quello dei poteri costituzionali e quello della pratica di governo, non sono facilmente isolabili, tanto più che di una costituzione in senso moderno non si può propriamente parlare con riferimento allo stato romano. Eppure bisognerà cercare di tenerli, per quel che si può, concettualmente distinti, onde evitare pericolose sovrapposizioni. Io credo che proprio sulla confusione di questi due piani e sui fraintendimenti che ne derivarono sia fondata in gran parte quella aspra polemica che negli anni Sessanta e Settanta del secolo passato contrappose, con toni di critica a volte taglienti, due insigni e illuminati Maestri, che si erano occupati di questo stesso tema: Gianfranco Tibiletti e Francesco De Martino.

Dicevamo che sul piano della pratica di governo l'autonomia delle città italiane non subì sotto Augusto limitazioni di rilievo. In effetti, il quadro delle comunità giurisdizionalmente autonome mantenne le sue varie articolazioni. Nell'ambito delle varie categorie di comunità Augusto non pensò nemmeno lontanamente di imporre schemi magistratuali uniformi. Nel campo della giurisdizione municipale egli si limitò a riordinare e a razionalizzare l'esistente, per mezzo di una *lex Iulia*: nulla può far pensare che abbia rivisto le competenze giurisdizionali dei magistrati municipali, sottoponendole a nuovi limiti. In ogni comunità l'assemblea comiziale rimaneva l'organo deputato alla *creatio* dei magistrati. E mentre in alcuni casi le votazioni, soprattutto in presenza di candidati unici, si riducevano a una pura formalità, in altri casi vediamo che la ricerca delle cariche continuava a dar vita a serrate competizioni elettorali. I manifesti di propaganda elettorale nella colonia di Pompei danno un'idea di come la vita politica locale poteva essere intensa e vivace ancora alla metà del primo secolo d. C. A Pisa, come vedremo, abbiamo notizia di competizioni fra candidati (*contentiones candidatorum*) talmente accanite che avevano impedito la formazione di un governo locale. Augusto riconobbe anche la particolare rilevanza istituzionale dei senati locali nell'ambito cittadino.

Raramente i poteri centrali (organi repubblicani e imperatore) intervenivano nell'amministrazione interna delle città. Un caso emblematico riguarda la colonia di Pisa. Quando nell'aprile del 4 d. C. morì in giovanissima età il nipote di Augusto Gaio Cesare, la città inviò a Roma per esprimere il suo

cordoglio una delegazione capeggiata dal cittadino più influente (*princeps coloniae*) e non, come sarebbe stato normale, i propri magistrati. Perché? Perché Pisa da vario tempo si trovava priva di governo a causa delle lotte delle fazioni (*propter contentiones candidatorum*) e il *princeps coloniae* doveva quindi surrogare le funzioni di rappresentanza dei magistrati. Evidentemente una colonia come Pisa poteva ben restare priva di magistrati, senza che Roma, avvertita o meno della situazione, si curasse di intervenire. Finché le situazioni locali non presentavano pericoli, Roma lasciava che le comunità trovassero da sole come risolvere i loro problemi.

Certo, sarebbe esagerato ritenere che, nei rapporti tra centro e periferia, con l'avvento del principato non cambiasse proprio niente. Nuovi o potenziati servizi, quali la *cura viarum*, vale a dire il controllo e la manutenzione delle più importanti strade italiane, e la *vehiculatio*, più tardi detta *cursus publicus*, vale a dire un servizio di stato che doveva assicurare tramite corrieri la rapida trasmissione di notizie ufficiali, contribuirono alla creazione di una più efficace rete di collegamenti fra il potere centrale e le città. Ma non si deve pensare che il governo centrale mirasse a tenere sotto controllo in forma stabile e continua il complesso delle città italiane. Senza un organizzato servizio di informazioni, molte notizie, se non richieste, pervenivano dalla periferia a Roma piuttosto casualmente e dovevano essere prese in considerazione soltanto quando giudicate di un interesse politico più generale o rilevanti per l'ordine pubblico.

Una novità assoluta, che più di altre ha attratto l'interesse degli studiosi che si occupano dell'assetto dell'Italia augustea, e che perdurò sotto gli imperatori successivi, è la ripartizione di tutta l'Italia in undici regioni, oltre alla città di Roma. La sola fonte che ci informa su questa decisione di Augusto è Plinio, in un passo altrettanto famoso quanto difficile e complicato (*N.H.*, III,46). In esso Plinio enuncia che nella descrizione analitica dell'Italia egli seguirà come fonte il divo Augusto e la ripartizione da lui fatta di tutta l'Italia in undici regioni (*divum Augustum discriptionemque ab eo factam Italiae totius in regiones XI*) e che nell'elencare le città si atterrà per ogni regione all'ordine alfabetico già utilizzato da Augusto. Niente di più. Dalla descrizione che Plinio fa dell'Italia, sulla base di questa ripartizione, si ricava che propriamente le regioni erano contrassegnate da un numero ordinale progressivo. Soltanto in seguito alcune (non tutte) cominciarono ad essere identificate con un appellativo. All'inizio si introdussero nell'uso nomenclature di origine geografica, la cui funzione connotativa era più semplice da estrapolare: già Plinio attesta che la *regio undecima* era denominata *Transpadana*, anche se per la verità tale *regio* era limitata a una sola parte (quella occidentale) dell'intero territorio transpadano; la

via *Aemilia* costituiva il referente toponomastico identificativo della *regio* che questa arteria viaria attraversava ed incardinava.

Altre regioni presero nell'uso denominazioni che derivavano dai gruppi etnici che vi erano stanziati. Questo processo fu più facile per le regioni in cui vi era stanziata un'etnia dominante: ciò vale per la nona regione, che viene identificata come *Liguria*, per la settima regione, che viene identificata come *Etruria*, per la quinta, che viene identificata come *Picenum*, per la sesta, che viene identificata come *Umbria*. Altre regioni sono conosciute con denominazioni che si ricavano dalle diverse componenti etniche che le formavano, ma dobbiamo avvertire che molte di queste denominazioni composite appaiono nella documentazione soltanto in età tarda.

Quali criteri seguì Augusto nel delimitare le singole regioni? Perché alcune comunità furono raggruppate in una regione piuttosto che in un'altra? L'analisi della descrizione pliniana permette di osservare che i criteri adottati furono di vario tipo e che il ricorso agli uni e agli altri variò a seconda delle situazioni specifiche, né Augusto volle rinunciare a una certa flessibilità pragmatica, a costo anche di qualche incongruenza. Nelle aree dell'Italia centro-meridionale vediamo che prevalgono i criteri antropici. Qui i confini delle regioni furono stabiliti in modo tale che ogni regione venisse a raggruppare popolazioni che avevano o ritenevano di avere comuni origini etniche, comuni tradizioni storiche, culturali, linguistiche.

Nell'Italia settentrionale, dove meno vive si erano mantenute le tradizioni indigene e più recente era la colonizzazione romana, ci si attenne per la fissazione dei confini delle regioni a criteri prevalentemente fisico-geografici. Il corso del Po, assunto a confine per tutta la sua lunghezza, segnava la linea di divisione fra due regioni a sud e due regioni a nord; un altro fiume (l'Oglio? L'Adda?), segnava la linea di divisione fra le due regioni del nord.

Resta da considerare un problema fondamentale. Perché Augusto pensò di dividere l'Italia in regioni? Quali finalità intendeva attribuire a questo provvedimento? Le opinioni degli studiosi sono nettamente divise. Alcuni ritengono che le regioni fossero utilizzate per l'esercizio di alcune attività amministrative statali: ad es., come distretti per l'amministrazione delle terre pubbliche e dei demani imperiali, ovvero come distretti per l'esazione di alcune imposte, ovvero come distretti di leva. Ma le testimonianze citate a sostegno di queste opinioni, di età più tarda, non si rivelano conclusive a un'analisi approfondita. Certamente l'assetto regionale augusteo fu tenuto presente come quadro di riferimento per la creazione, nel corso del principato, di altri distretti, che non di rado accorpavano in

forma variabile regioni augustee, per far fronte a esigenze di natura amministrativa, fiscale, giurisdizionale, militare. Ma non abbiamo alcuna prova che le regioni fossero utilizzate, in quanto tali, come distretti per l'esecuzione di funzioni dell'amministrazione centrale.

Altri studiosi ritengono, sulla scia del Mommsen, che le regioni augustee fossero state create con fini puramente statistici. Si rileva in particolare la loro utilizzazione in funzione dei censimenti. Risulta esplicitamente da un passo di Plinio (*N.H.*, VII,162-164) che i dati del censimento del 73/74 d. C. furono raggruppati in Italia regione per regione e all'interno di ogni regione città per città. Nel luogo citato Plinio attinge dal censimento di quell'anno alcuni dati relativi ad esempi di longevità, che passa in rassegna scegliendoli dalla documentazione relativa alle città dell'ottava regione; alla fine della rassegna sintetizza i dati statistici globali, ripartendoli secondo i diversi limiti di età raggiunti dai censiti, in ordine ascendente. Non sappiamo però se l'accorpamento regionale dei dati dei censimenti venisse predisposto già nell'ambito delle singole regioni o se l'accorpamento venisse fatto a Roma. A rigore non sappiamo nemmeno se la procedura di accorpare i dati dei censimenti per regioni, attestata per il censimento del 73/74 d. C., fosse stata applicata già da Augusto o se invece non sia stato qualcuno dei suoi successori a decidere di utilizzare la ripartizione regionale per questo scopo.

Non dobbiamo per forza ritenere che la creazione delle regioni da parte di Augusto mirasse a far fronte a esigenze di carattere pratico, quali che fossero. Risalendo non molto indietro nella storia dell'Italia contemporanea, pensiamo alle regioni italiane sotto il Regno. A che cosa servivano? Esse nacquero come semplici «compartimenti» topografici o statistici. Questi «compartimenti», che raggruppavano più province, furono disegnati nel 1864 per iniziativa di un funzionario statale, Pietro Maestri, direttore della Giunta centrale di statistica presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, e all'origine servirono semplicemente come base per l'accorpamento e la presentazione dei dati delle prime statistiche del neonato stato unitario, e in particolare dei dati del movimento dello stato civile. Questi «compartimenti» vennero ben presto chiamati «regioni», e con questa nuova denominazione entrarono nell'uso comune, come testimonia la consistente pubblicazione fin dall'ultimo decennio dell'Ottocento di carte e atlanti scolastici dedicati alle «Regioni d'Italia», finché nel 1913 la denominazione «regione» divenne ufficiale, di nuovo per mezzo di un provvedimento amministrativo, su iniziativa della Direzione della Statistica del Regno. Ma le regioni del Regno non servirono mai ad alcun fine politico-amministrativo di rilievo. Le uniche strutture politico-amministrative decentrate presenti in Italia erano restate quelle dei comuni e delle province. Soltanto in forza dell'art. 131 della costituzione repubblicana lo schema esistente delle circoscrizioni regionali,

risalenti ai «compartimenti» topografici o statistici, ricevette una patente di «storicità», e queste Regioni, così riconosciute dalla Costituzione, furono dotate di funzioni amministrative e financo di potestà legislativa. Di fatto, però, le regioni ad autonomia ordinaria cominciarono a funzionare soltanto dal 1970. Solo da quel momento si può dire che le Regioni d'Italia abbiano cominciato a «servire a qualcosa».

Naturalmente sarebbe insensato spingere oltre un certo limite, senza tener conto delle fondamentali differenze che sussistono fra un'organizzazione antica e uno stato moderno, un confronto fra l'evoluzione del sistema regionale romano e quella del sistema regionale dell'Italia durante il Regno e poi sotto la Repubblica. Ma se volessimo fare un paragone grossolano diremmo che le regioni augustee richiamano, sotto l'aspetto della funzionalità, i compartimenti statistici dei Maestri, che diventarono poi le Regioni d'Italia. Non servivano, in quanto tali, come ambiti territoriali di competenza per l'esercizio di attività amministrative.

Ritorniamo alle regioni augustee e riprendiamo, alla luce delle considerazioni svolte, il problema fondamentale che ci siamo posti: quali finalità Augusto intendeva attribuire alle regioni da lui diseguate? L'unica cosa che risulta chiaramente dall'esame della documentazione è che ogni città dell'Italia era incasellata in una regione. Tutto fa pensare che queste ripartizioni del territorio italico, contrassegnate con un semplice numerale, siano state create proprio per catalogare le 400 e più città nelle quali si articolava l'organizzazione dello stato romano in Italia. La divisione dell'Italia in regioni fu quindi, in sostanza, prima di tutto un'operazione inventariale, che permetteva di acquisire un quadro a tutto campo, globale e al contempo articolato, delle città dell'Italia, quale ancora non si aveva, e di riconoscerne i rapporti di prossimità geografica e le affinità etnoculturali, entro ambiti e confini precisamente delineati. È possibile anche che l'iniziativa di Augusto rispondesse a un disegno politico-propagandistico, che aveva il suo fondamento nello sforzo sempre perseguito di presentare l'Italia come unità. Estendendo questa ripartizione all'Italia intera (*discriptio Italiae totius*), il primo imperatore ne metteva in risalto la raggiunta unità, e al contempo, articolando questa unità in una trama regionale costruita prevalentemente su base etnica, riconosceva il ruolo delle singole popolazioni che di questa unità erano state, insieme con Roma, le artefici. Voleva essere, in altri termini, un omaggio a quello che noi chiameremmo regionalismo.

Si comprende bene che, con il tempo, questo schema di ripartizione regionale finisse per prestarsi a essere utilizzato, come risulta esplicitamente per l'età più tarda, anche per l'esecuzione di attività

statali. Quello però che mi sembra si possa in tutti i casi ribadire con forza è che le regioni augustee non nacquero con questi scopi. Men che meno Augusto pensò a una regionalizzazione dell'Italia, a creare cioè delle «Mittelinstanzen», con funzionari stabili, fra i poteri centrali e le città. I municipi e le altre comunità cittadine rimasero sempre gli interlocutori diretti del governo centrale.

Passiamo a concludere. Il governo augusteo dell'Italia non intaccò quella somma di ampie autonomie cittadine che risaliva all'età repubblicana. Gli organi dell'amministrazione centrale non intervenivano negli affari interni delle città se non quando si presentavano situazioni di reale necessità o di pericolo. Le regioni non erano finalizzate all'esecuzione di funzioni amministrative e quindi nemmeno per il loro tramite il governo centrale avrebbe potuto esercitare forme pianificate di controllo sulle attività delle comunità che vi erano ascritte.

Questo debole coordinamento sul piano politico-amministrativo fra centro e periferia, se da un lato consentiva alle città più solide e intraprendenti di mantenere vitali le loro istituzioni e le loro tradizioni, dall'altro non favoriva gli sforzi politico-propagandistici perseguiti dal fondatore dell'impero di costruire in Italia una coscienza nazionale unitaria. L'Italia romana restò un'Italia di piccole patrie, che poterono e seppero conservare tenaci tradizioni di libertà; un'Italia di «città appassionate», come icasticamente le definiva Tibiletti, nelle quali interessi localistici e particolarismi non di rado producevano spirito di emulazione, rivalità e contese: fattori di vitalità, ma anche di divisioni e di disunione, che incontreremo più volte operanti, come retaggio di un passato antico, anche nella storia più recente del nostro paese.

Umberto Laffi

Penso che sia abbastanza agevole riconoscere che questo contributo si inquadra in un filone di ricerca di derivazione tipicamente fraccariana. Problemi relativi all'organizzazione dell'Italia romana sono stati trattati in maniera esemplare, oltre che da Plinio Fraccaro, da due grandi studiosi della sua scuola: Gianfranco Tibiletti ed Emilio Gabba: P. Fraccaro, *L'organizzazione politica dell'Italia romana*, in *Opuscula*, I, Pavia 1956, 103-114; G. Tibiletti, *Italia augustea*, in Id., *Storie locali dell'Italia romana*, Pavia 1978, 11-20; Id., *Le regioni augustee e le lingue dell'Italia antica*, ibid., 25-29; Id., *Città appassionate nell'Italia Settentrionale Augustea*, ibid., 119-134; E. Gabba, *Il problema dell'«unità» dell'Italia romana*, in Id., *Italia romana*, Como 1994, 17-31; Id., *I municipi e*

l'Italia augustea, ibid., 133-143; Id., *Alcune considerazioni su una identità nazionale nell'Italia romana*, in Id., *Riflessioni storiografiche sul mondo antico*, Como 2007, 63-71; Id., *L'Italia dei municipi nell'impero romano: premesse storiche, politiche e culturali per la storia italiana*, ibid., 79-88. Si ricollegano alla tradizione di questa scuola, che ha già prodotto varie generazioni di studiosi: L. Polverini, *Le regioni nell'Italia romana*, in «*Geographia Antiqua*» 7 (1998), 23-33; U. Laffi, *Sull'organizzazione amministrativa dell'Italia dopo la guerra sociale*, in Id., *Studi di storia romana e di diritto*, Roma 2001, 113-135; Id., *L'organizzazione dell'Italia sotto Augusto e la creazione delle regioni*, in Id., *Colonie e municipi nello stato romano*, Roma 2007, 81-117 (da cui attingo ampiamente). Altri importanti contributi che ho tenuto presenti per questa ricerca: R. Thomsen, *The Italic Regions from Augustus to the Lombard Invasion*, København 1947 (rist. anast. Roma, 1966); F. De Martino, *Note sull'Italia augustea*, in Id., *Diritto e società nell'antica Roma*, Roma 1979, 392-406 = Id., *Diritto economia e società nel mondo romano*, 1996, 195-212; L. Gambi, *Le «regioni» italiane come problema storico*, in *Orientamenti di una regione attraverso i secoli: scambi, rapporti, influssi storici nella struttura dell'Umbria. Atti del X Convegno di Studi Umbri, Gubbio, 23-26 maggio 1976*, Perugia 1978, 9-33 = Id., in «*Quaderni storici*» 12 (1977), n. 34, 275-298; W. Eck, *Die staatliche Organisation Italiens in der hohen Kaiserzeit*, München 1979; C. Nicolet, *L'inventaire du monde. Géographie et politique aux origines de l'Empire romain*, Paris 1988 = *L'inventario del mondo. Geografia e politica alle origini dell'impero romano*, Bari 1989; Id., *L'origine des regiones Italiae augustéennes*, in «*Cahiers du Centre G. Glotz*» 2 (1991), 73-95; A. Giardina, *L'identità incompiuta dell'Italia romana*, in Id., *L'Italia romana. Storie di un'identità incompiuta*, Bari 1997, 3-116.