

Xesús Pérez López

Il «*praefectus urbi*» repubblicano e la sua proiezione nella tarda Repubblica e nel Principato

Una considerazione che viene fatta spesso dai romanisti che affrontano una ricerca di profilo giuspubblicistico è quella della scarsità delle fonti giuridiche al riguardo, tanto che si voglia attribuire questo fenomeno alla scarsa utilità trovata dai commissari giustiniani nei testi classici che si riferivano a istituzioni ormai cadute frequentemente in desuetudine, alterate radicalmente o scomparse, quanto, in alternativa, che lo si voglia attribuire al carattere in sostanza consuetudinario del diritto pubblico romano, che farebbe sì che non sia mai esitata una ampia letteratura in materia.

A prescindere dalle necessarie sfumature che dovrebbero essere prese in considerazione in queste affermazioni¹, è indubbio che, quando la ricerca si orienta verso istituzioni inesistenti in epoca

¹) Specie in quanto già in epoca tardoclassica il forte intervento imperiale fece sì che il ruolo della consuetudine nella configurazione del diritto pubblico non fosse più tanto determinante come un tempo: si pensi, ad esempio, alla creazione di nuove cariche a profilo giurisdizionale da parte degli imperatori, siano quelle *ad materiam* come il *praetor fideicommissarius* od il *praetor tutelaris*, o di valenza più generale come nel caso dello stesso *praefectus urbi* imperiale, ovvero alla incidenza dell'autorità imperiale nell'amministrazione provinciale (anche quella delle provincie senatorie, attestata dai rescritti imperiali diretti ai proconsoli), o ancora alla nascita della giurisdizione fiscale dei *procuratores* imperiali. E' vero che qualcuna di queste novità dipende in grande misura dalle istituzioni consuetudinarie preesistenti: così il caso dei *legati pro praetore* governatori delle provincie imperiali, che per molti versi funzionavano alla stregua della prassi repubblicana del governo provinciale. Però, in grande misura, l'intervento imperiale coinvolse l'introduzione di istituzioni costruite in momenti normativi puntuali attraverso disposizioni ben definite (senatoconsulti ispirati dall'imperatore o costituzioni imperiali), oppure attraverso i rescritti che definivano il modo in cui doveva esercitarsi una determinata funzione pubblica. Allo stesso modo, deve relativizzarsi l'importanza della consuetudine nel sistema delle fonti del diritto pubblico nel periodo classico. Corrispondentemente, l'interesse scientifico dei giuristi classici per questioni giuspubblicistiche risulta testimoniato innanzitutto dai commenti *ad edictum* (laddove essi passano per il commento delle clausole edittali riconducibili a queste questioni: possiamo pensare ai primi titoli dell'Editto, riguardanti il rapporto tra giurisdizione pretoria e municipale, ma anche a quelli riferentisi alla tutela o alle stipulazioni pretorie), nonché dalla letteratura *de officio*, che costituisce una parte minore ma non trascurabile della produzione dei giuristi tardoclassici fino a noi sopravvissuta. Sui *libri de officio* come genere letterario si veda già F. SCHULZ, *History of Roman Legal Science*, Oxford, 1946, p. 242 ss. (che li considerava appunto «a special literary genus» sorto in questo periodo), quindi A. DELL'ORO, *I libri de officio nella giurisprudenza classica*, Milano, 1960, e, più recentemente, V. GIODICE SABATELLI, *I libri de officio fra tradizione ed innovazione*, in «Tradizione romanistica e Costituzione», II, Napoli, 2006, p. 1139 ss. Prendendo come esempio Ulpiano, sui *libri di officio proconsulis* di quest'ultimo in particolare e le sue opere *de officio* in generale, si veda V. MAROTTA, *Ulpiano e l'impero*, II, Napoli, 2004. Se consideriamo la produzione del giurista nel suo complesso, la maggior parte della sua massa totale è costituita di gran lunga dai suoi grandi commentari, i libri *ad edictum* e *ad Sabinum* (rispettivamente ottantuno e cinquantuno libri); orbene, escludendo questi due lavori più importanti, la preoccupazione del giurista risulta chiara dal contenuto e dall'impostazione dei lavori di portata più ristretta: così nei dieci libri *de officio proconsulis*, nei dieci libri *de omnibus tribunalibus* e nella maggior parte delle opere minori (i sei libri *de censibus*, il *liber singularis de excusationibus*, il commento in cinque libri alla *lex Iulia de adulteriis*, i tre libri *de officio consulis*, i *libri singulares de officio* riferiti al *curator rei publicae*, al *praefectus urbi*, al *praefectus vigillum*, al *praetor tutelaris* e al questore). D'altronde, determinate opere mostrano parti dedicate specificamente a questioni di diritto pubblico: così i tre primi dei sei *libri opinionum*, laddove si ammetta la loro autenticità: sulla questione

imperiale, le testimonianze disponibili al riguardo si limitano spesso a qualche notissimo spunto storico nei testi compilatori², alle fonte epigrafiche, spesso illustranti l'importanza e l'estensione territoriale di una certa carica pubblica per un certo periodo ma non il suo contenuto funzionale³, e, data la scarsa e assai frammentaria sopravvivenza delle opere della storiografia repubblicana, alle opere storiche generali dei primi due secoli dell'epoca imperiale.

Quello del *praefectus urbi* della prima età repubblicana è un chiaro esempio di questo fenomeno. Data la risalenza dell'istituto nella sua configurazione originaria (ossia come sostituto *in absentia Romae* dei magistrati superiori) e nella sua portata limitata alla città di Roma, non disponiamo di testimonianze epigrafiche ad esso attinenti. Si possono soltanto fare alcune considerazioni comparatistiche sulla base della somiglianza tra i *praefecti iure dicundo* municipali, attestati nelle leggi municipali tardo-repubblicane e del primo Principato⁴, con l'immagine che la storiografia dello stesso periodo restituisce dei *praefecti urbi* dei primi tempi repubblicani⁵.

Occorre precisare che è di particolare rilevanza il periodo al quale appartengono le testimonianze storiografiche, dalle quale dipendiamo per la ricostruzione della figura del *praefectus urbi* repubblicano. Lasciando da parte qualche riferimento soltanto apparentemente riconducibile ad esso⁶,

si vedano O. LENEL, *Paltingenesia iuris civilis*, II, Leipzig, 1889, rist. Graz, 1960, c. 1001 nt. 2, B. SANTALUCIA, *I 'libri opinionum' di Ulpiano*, I, Milano, 1971, in particolare p. 195 ss., D. LIEBS, *Ulpiani opinionum libri VI*, in «T.», XLI, 1973, p. 279 ss., e T. HONORÉ, *Ulpian*², Oxford, 2002, p. 217 ss.

²) Cioè D. 1.2.2, Pomp. *l.s. ench.*, che mostra nella maniera più chiara l'interesse dei giuristi classici per la storia sia delle istituzioni pubbliche (interesse storico visibile in particolare nelle opere *de officio*: così in D. 1.13.1, Ulp. *l.s. off. quaest.*, D. 1.15.1, Paul. *l.s. off. praef. vig.*, D. 1.15.2, Ulp. *l.s. off. praef. vig.*, D. 1.15.3 Paul. *l.s. off. praef. vig.*) e che è stato lungamente analizzato dalla dottrina: si vedano per tutti D. NÖRR, *Pomponius oder 'Zum Geschichtsverständnis der römischen Juristen'*, in «Aufstieg und Niedergang der römischen Welt», II.15, Berlin - New York, 1976, p. 497 ss. e in concreto p. 512 ss., e M. BRETONE, *Tecniche e ideologie dei giuristi romani*², Napoli, 1982, p. 211 ss.

³) Ed un buon esempio di questo lo abbiamo nei *praefecti iure dicundo* che amministravano la giustizia in nome del pretore urbano in determinate circoscrizioni territoriali italiche, probabilmente dalla fine del secolo IV a.C. fino alle riforme in materia municipale e di cittadinanza avvenute dopo le Guerre Sociali, sui quali si veda M. HUMBERT, *Municipium et civitas sine suffragio. L'organisation de la conquête jusqu'à la Guerre Sociale*, Roma, 1978, p. 355 ss. Le fonti al riguardo si riducono praticamente alla nota definizione di Fest., *de verb. sign.*, sv. '*praefectura*' (L.² p. 232), ed alle relativamente abbondanti attestazioni epigrafiche della carica, spesso di difficile ascrizione a causa del confondersi della titolatura con quella delle cariche municipali posteriori; sulle epigrafi italiche riguardanti a queste ultime, si veda M.C. SPADONI, *I prefetti nell'amministrazione municipale dell'Italia romana*, Bari, 2004.

⁴) Oltre che nelle iscrizioni prosopografiche, la figura del *praefectus iure dicundo* sostituto dei magistrati locali compare verosimilmente già nella *lex Osca tabulae Bantinae*, forse anteriore alle Guerre Sociali: il '*praefectus*' menzionato nell'iscrizione (ed. M. H. CRAWFORD, *Roman Statutes*, I, London, 1996, n. 13, p. 277, c. 1, l. 23) è probabilmente una traduzione in osco del latino '*praefectus*', e farebbe riferimento a un sostituto dei magistrati locali (così nel suo commento ad h.l. CRAWFORD, *op. cit.*, I, p. 290). I *praefecti* compaiono citati espressamente come possibili esercenti di funzioni giurisdizionali nei municipi accanto ai magistrati locali ordinari nella *lex de Gallia Cisalpina* (ed. S. RICCOBONO, in «FIRA.», I², n. 19, p. 170 ss., c. 1, ll. 6, 16, 28 s., 37 s. e 41, e c. 2, l. 15) e in maniera più diffusa nella *lex Ursonensis* («FIRA.», I², n. 21, p. 179 ss.). Abbiamo notizia del regime di funzionamento e competenze di questi *praefecti* dagli appositi capitoli conservati nella *lex Salpensana* («FIRA.», I², n. 23, p. 205 s., cap. 25) e nella *lex Irnitana* (ed. J. GONZÁLEZ, *Lex Irnitana: a New Copy of the Flavian Municipal Law*, in «JRS.», LXXVI, 1986, p. 147 ss., tab. III.B, l. 16 ss.).

⁵) Via presa in particolare, già nella sua edizione e commento della *lex Salpensana* e della *lex Malacitana*, da Th. MOMMSEN, *Die Stadtrechte der latinischen Gemeinden Salpensa und Malaca in der Provinz Baetica* (1855), in *Gesammelte Schriften*, I, Berlin, 1904, p. 266 ss. e soprattutto p. 361 e p. 339 ss., e poi seguita anche nel suo *Römisches Staatsrecht*⁴, I, Graz, 1967, p. 661 ss. e particolarmente p. 667 nt. 5, p. 669 nt. 5, p. 671 nt. 5 e p. 673 nt. 1. Oltre allo squarcio del MommSEN, possono mettersi di rilievo, tra le scarse trattazioni complessive della *praefectura urbi* repubblicana, quelle di O. KARLOWA, *Römische Rechtsgeschichte*, I, Leipzig, 1887, p. 55 s. e 202 s., di E. SACHERS, sv. '*Praefectus urbi (Nachtrag)*', in A. PAULY, G. WISSOWA, «Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft», XXII.2, Stuttgart, 1954, c. 2502 ss. e in particolare c. 2503 ss., di W. KUNKEL, in W. KUNKEL, R. WITTMANN, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*, München, 1995, p. 274 ss., e di T.C. BRENNAN, *The Praetorship in the Roman Republic*, I, Oxford, 2000, p. 34 ss.

⁶) Così nel caso della finta sostituzione di Servio Tullio a Tarquinio Prisco menzionata da Livio in *urb. cond.* 1.41.5 e da Cicerone in *re publ.* 2.21.38, che, piuttosto che come prova dell'esistenza di una sostituzione del *rex* nel caso di malattia o incapacità, deve interpretarsi col MOMMSEN, *Römische Staatsrecht*, I, cit., p. 662 nt. 2, in rapporto con lo stile della storiografia di tradizione repubblicana, che nel racconto tradizionale degli avvenimenti dell'età monarchica trascurerebbe gli aspetti giuridici dei fatti narrati. Nel caso in questione sembra che si voglia semplicemente

il *praefectus urbi* gioca un ruolo importante nei racconti della storia romana sin dalla fondazione della città in Livio e in Dionigi di Alicarnasso, così come disponiamo del resto di notizie rilevanti al riguardo anche in Tacito, Cassio Dione e Aulo Gellio. L'importanza della testimonianza di Pomponio sul *praefectus urbi* è in questo caso relativa, visto che essa, più tarda, essa si rifà in sostanza alle informazioni che già ricaviamo dalle fonti precedenti⁷.

Una prima osservazione, che deve essere fatta con riguardo alle differenze tra le singole tradizioni storiche riportate da questi scrittori di prima epoca imperiale, riguarda la risalenza all'età monarchica dell'istituzione in esame. E' Tacito l'autore che si intrattiene maggiormente sull'origine monarchica della *praefectura urbi*, in un *excursus* introdotto nei suoi *annales* a proposito della morte di Lucio Pisone⁸, il primo ad esercitare la carica in modo continuo per un lungo periodo dopo la sua restituzione ad opera di Augusto. Dal discorso di Tacito si deduce che lo storico percepì gli inizi della *praefectura urbi* imperiale come incerti e la sua consolidazione come avvenuta soltanto con la *praefectura urbi* di Lucio Pisone⁹.

Maggiormente ora ci interessa, però, il riferimento che Tacito opera con riguardo al passato monarchico e repubblicano del *praefectus urbi*. Lo storico menziona ben tre *praefecti urbi* della monarchia: un Dentre Romulio, nominato da Romolo, un Numa Marzio, nominato da Tullo Ostilio, e uno Spurio Lucrezio, nominato da Tarquino il Superbo¹⁰. Dei tre soltanto l'ultimo è attestato anche come *praefectus urbi* nelle narrazioni di Tito Livio e di Dionigi di Alicarnasso¹¹. Questa versione di Tacito, che rintraccia gli inizi della *praefectura urbi* nelle stesse origini della città, si trova anche in Dionigi di Alicarnasso. Anch'egli attribuisce infatti a Romolo la creazione dell'istituto: mostrando in questo caso un chiaro e tipico fenomeno di proiezione storica usuale nelle versioni tradizionali della fondazione della città: lo storico attribuisce a Romolo la creazione immediata dell'istituto dopo la fondazione dei principali organi di governo cittadino, cioè Senato ed assemblee, e nel contesto di questo discorso inserisce il riferimento alla creazione anche della *praefectura urbi*¹². E' per noi interessante che questo *praefectus urbi* creato da Romolo sia presentato da Dionigi come una carica permanente, mentre le testimonianze più affidabili riguardanti l'epoca repubblicana segnalano lo stretto carattere

caratterizzare come tirannica la monarchia etrusca legando gli inizi del regno di Servio Tullio ad una congiura, nella linea della tradizione repubblicana dell'*odium regni* personificato nella figura dell'ultimo monarca etrusco. In modo simile – ossia come riprova della scelta del re tra i soggetti più prossimi all'antecessore e non tra i più adatti alla carica – dovrebbero interpretarsi anche i riferimenti di Polibio, in *hist.* 6.11a.7, e Cassio Dione, in *hist. Rom.* 2.9, alla presa di potere di Tarquinio Prisco durante l'anzianità di Anco Marzio. Infine, l'isolato riferimento di Plutarco (*Rom.* 27.1) alla nomina da un patrizio per il governo di Alba dopo la morte di Numitore da parte di Romolo quale suo successore, è troppo isolata e solo a fatica riconducibile alla *praefectura urbi* della Roma repubblicana.

⁷) Concretamente, D. 1.2.2.33, Pomp. *l.s. ench.*: 'Et haec omnia, quotiens in re publica sunt magistratus, observantur: quotiens autem proficiscuntur, unus relinquitur, qui ius dicat: is vocatur praefectus urbi. qui praefectus olim constituebatur: postea fere Latinarum feriarum causa introductus est et quotannis observatur'. Forse la particolarità più importante da considerare nel testo è la affermazione di un legame stretto tra *praefectus urbi* ed esistenza di magistrati, legame che però non è chiaro se implichi una limitazione della risalenza della figura all'epoca repubblicana (cfr. D. 1.2.2.14 e 15, Pomp. *l.s. ench.*).

⁸) In Tac., *ann.* 6.10.3.

⁹) In quanto il primo ad esercitare la carica in epoca imperiale, Messala Corvino, lo avrebbe fatto soltanto per pochi giorni e, secondo quanto risulta delle parole di Tacito, anche contro la sua volontà o, almeno, senza molta convinzione; l'anzianità del secondo, Tauro Statilio, non avrebbe contribuito alla consolidazione dell'*officium* (cfr. al riguardo Tac., *ann.* 6.11.3). In verità, dieci anni sarebbero trascorsi tra la breve prefettura di Mesala Corvino e quella di Tauro Statilio, e tra i venti e venticinque anni tra la prefettura di questo e quella di Lucio Pisone. Su questi tre primi *praefecti urbi* imperiali e la consolidazione soltanto graduale della nuova carica si vedano G. VITUCCI, *Ricerche sulla praefectura urbi in età imperiale (sec. I-III)*, Roma, 1956, p. 28 ss., ed A. MASI, sv. 'Prefetto e prefettura', in «ED.», XXXIV, Milano, 1985, p. 948 s.

¹⁰) Tac., *ann.* 6.11.1.

¹¹) Cfr. Dion. Hal., *ant. Rom.* 4.82.1, e Liv., *urb. cond.* 1.59.12, che però danno soltanto il *nomen*. Non c'è nessun'altro riferimento ad un Dentre Romulio, mentre Numa Marzio è menzionato da Livio (*urb. cond.* 1.20.5) soltanto come primo *pontifex* e da Plutarco (*Num.* 21.3) come genero di Numa Pompilio e padre di Anco Marzio, essendo quest'ultima versione incompatibile con quella di Tacito (dato che, secondo Plutarco, Numa Marzio si sarebbe ucciso quando Tullo Ostilio salì al potere). Al riguardo si veda il commento *ad h.l.* di E. KOESTERMANN in *Cornelius Tacitus: Annalen* (cur. E. Koestermann), II, Heidelberg, 1965, p. 265 s.

¹²) Dion. Hal., *ant. Rom.* 2.12.1.

congiunturale della carica, che durerebbe soltanto per il tempo dell'assenza dalla Città dei magistrati superiori. Su questo torneremo tra poco.

La versione fornitaci da Tacito e Dionigi circa gli inizi della *praefectura urbi* alle origini di Roma è in contrasto con la versione di Tito Livio, che mostra uno scarso interesse per l'istituzione in età monarchica. Quest'ultimo menziona infatti un *praefectus urbi* della monarchia per la prima e unica volta soltanto al fine di fargli giocare un ruolo rilevante nella transizione dalla monarchia alla repubblica, attribuendogli la presidenza delle prime elezioni per la magistratura superiore dopo l'espulsione di Tarquino il Superbo, che lo avrebbe nominato tale. La coincidenza del personaggio nei racconti di Tacito, Dionigi e Livio segnala l'ampia accettazione di questo fatto da parte della tradizione.

Con tutta probabilità, l'interesse di Tacito e Dionigi nel rintracciare la storia della *praefectura urbi* sin dalle origini della città viene strettamente collegata con la ripresa dell'istituto fatta da Augusto, cercandosi in tal modo di nobilitare lo stesso proiettandolo nel passato più remoto. Non è il caso di intrattenersi più a lungo su questo fenomeno tipico della storiografia antica, presente in modo particolarmente evidente nelle narrazioni dell'età monarchica romana, ma non solo¹³. Nel caso della narrazione di Dionigi di Alicarnasso, la sua data è senz'altro posteriore alla restituzione augustea della *praefectura urbi*¹⁴; la presentazione di questa come una carica permanente e non creata di volta in volta nel momento dell'assenza dalla Città del re risponde chiaramente alla configurazione della *praefectura urbi* augustea, che ormai non era intesa più come un espediente straordinario per affrontare una situazione eccezionale, ma come carica invece ordinaria con precise funzioni.

Nel caso di Tacito, il suo *excursus* storico riguardante la *praefectura urbi* è stato interpretato come contenente qualche accenno di ostilità verso Augusto¹⁵. Orbene, l'atteggiamento critico di Tacito verso i comportamenti autoritari di determinati imperatori e le sue dimostrazioni di nostalgia repubblicana devono interpretarsi più come difesa del ruolo politico del ceto senatorio al quale Tacito apparteneva che non come critiche al Principato in se stesso¹⁶. In questo senso, il far risalire la *praefectura urbi* all'epoca monarchica da parte di Tacito va invece inteso nella direzione di un tentativo di nobilitare l'istituto, nella linea, dunque, di una propaganda imperiale che affiancava di buon grado Augusto a Romolo come fondatori della città¹⁷.

D'altro canto, che questo interesse per la *praefectura urbi* in epoca monarchica fosse il diretto risultato della sua ripresa da parte di Augusto lo dimostra precisamente il minore interesse per la fase

¹³ Così, il funzionamento dei comizi curiati monarchici si rifà a quello delle assemblee repubblicane, specie nell'elezione dei re (cfr. ad esempio Liv., *urb. cond.* 1.22.1 e 1.35.1-3, o Dion. Hal., *ant. Rom.* 2.6.1 e 2.60.3); il Senato sarebbe già stabilito con cento membri e i comizi curiati con trenta curie dallo stesso Romolo (Liv., *urb. cond.* 1.8.7, Dion. Hal., *ant. Rom.* 2.12, e Vell. Pat., *hist. Rom.* 1.8.5); la *provocatio ad populum* sarebbe comparsa già nel periodo monarchico (Liv., *urb. cond.* 1.26.6 ss.); su quest'ultima si vedano G. GROSSO, *Monarchia, provocatio e processo popolare*, in «Studi P. De Francisci», II, Milano, 1956, p. 1 ss., L. AMIRANTE, *Sulla provocatio ad populum fino al 300*, in «Iura», XXXIV, 1983, p. 1 ss., F. CUENA BOY, *Spretum imperium*, in «Index», XXX, 2002, pp. 315 ss., R. PESARESI, *Improbe factum. Riflessioni sulla provocatio ad populum*, in «Fides humanitas ius. Studi L. Labruna», VI, Napoli, 2007, p. 4179 ss., e C. VENTURINI, *Per una riconsiderazione della provocatio ad populum. A proposito della lex Valeria del 300 a.C.*, in «Index», XXXVI, 2008, p. 343 ss. (cfr. altresì F. ZUCCOTTI, «*Omnia iudicia absolutoria esse*» [Vivagni. III], in «RDR», III, 2003, p. 482 ss.).

¹⁴ Lo stesso storico menziona all'inizio dell'opera come anno corrente quello del consolato di Claudio Nerone e Calpurnio Pisone, cioè, l'anno 7 d.C. (Dion. Hal., *ant. Rom.* 1.3.4). Sia che questa data sia riferibile al momento di redazione del libro primo sia che, più probabilmente, sia da riconnettere a quello della pubblicazione dell'intera opera, è chiaro che la redazione di Dion. Hal., *ant. Rom.* 2.12.1, è posteriore all'assunzione della *praefectura urbi* da parte di Messalla Corvino nel 26 a.C.

¹⁵ Così R. SYME, *Tacitus*, I, Oxford, 1958, p. 452, che segnala nel brano di Tacito il riferimento a Mecenate, che sarebbe stato preposto a Roma e all'Italia senza assumere carica formale alcuna.

¹⁶ Le critiche più forti di Tacito verso Augusto sono all'inizio della sua opera, in *ann.* 1.1-3, dove si fa una descrizione della pace consolidata per Augusto con termini ambivalenti da cui si desume una certa nostalgia repubblicana; però, lo stesso R. SYME, *Tacitus und seine politische Einstellung*, in «Tacitus», Darmstadt, 1969, p. 177 ss. (= «Gymnasium», LXIX, 1962, p. 241 ss.), particolarmente nelle conclusioni (p. 206 s.), interpreta le mostre di repubblicanismo di Tacito in termini di difesa della primazia della aristocrazia senatoria nella vita politica dell'Urbe. Su questi primi paragrafi del libro primo degli *Annales* si veda anche F. KLINGNER, *Tacitus über Augustus und Tiberius*, in «Tacitus», cit., p. 496 ss.

¹⁷ Mostre di tale atteggiamento propagandistico non mancano: così in Cass. Dio, *hist. Rom.* 56.46.2, Suet., *Aug.* 7.2 e 95, e Ovid., *fast.* 2.127-144.

regia dell'istituto nella narrazione di Tacito, che da quanto sappiamo si restringe al dato più consolidato nella tradizione relativa al suo passato monarchico¹⁸. La perdita, da parte di Livio, di un'occasione per favorire indirettamente il suo protettore Augusto si spiega soltanto se si considera che la data di redazione dei primi libri della sua storia di Roma sarebbe anteriore alla restituzione della *praefectura urbi* del 25 a.C.¹⁹.

Tutto ciò considerato, poco si può dedurre di queste testimonianze sulla *praefectura urbi* monarchica, se non la probabilità della sua esistenza²⁰, e sono pochi gli argomenti che si possono aggiungere per cercare di precisare ulteriormente la risalenza del *praefectus urbi*²¹.

Ovviamente, le testimonianze più salde della configurazione dell'istituto, sempre prevalentemente presenti nei racconti di Livio e Dionigi di Alicarnasso, si rifanno al periodo repubblicano. Essi chiariscono, prima di tutto, che la nomina del *praefectus urbi* era una soluzione straordinaria determinata dal ristretto numero dei magistrati superiori agli inizi del periodo repubblicano. Il carattere straordinario della nomina del *praefectus urbi* viene caratterizzata non solo dallo stretto limite posto alla nomina stessa, che apparentemente doveva essere obbligatoriamente fatta dall'ultimo magistrato che lasciava Roma e scadeva automaticamente quando uno dei magistrati superiori vi rientrava, ma anche dal fatto che nella nomina interveniva soltanto l'ultimo magistrato che abbandonava l'urbe e non il Senato o le Assemblee²², anche se, come vedremo, i poteri attribuiti al *praefectus urbi* erano in effetti uguali nel loro contenuto a quelli di colui che lo nominava, a parte i limiti spaziali e temporali intrinseci a tale carica.

Viene menzionata sei volte la nomina di *praefecti urbi* repubblicani in Livio e Dionigi di Alicarnasso. Di queste menzioni, due compaiono nei racconti di entrambi gli storici, coincidendo la data della nomina e probabilmente il nome del *praefectus*²³, mentre una appare soltanto nella narrazione di Dionigi²⁴ e le tre restanti menzioni sono fatte unicamente da Livio²⁵. Questa differenza può essere dovuta sia dall'assunzione di diverse tradizioni storiografiche da parte di ognuno dei due storici, sia semplicemente dall'interesse prevalente di Dionigi per la nomina dei prefetti negli anni nei quali si verificarono avvenimenti importanti da un punto di vista militare²⁶, visto che in ogni caso lo storico di Alicarnasso coinciderebbe con Livio in due dei tre riferimenti che fa alla *praefectura urbi* re-

¹⁸ Su cui cfr. *supra*, nt. 11.

¹⁹ R.M. OGILVIE, *A commentary on Livy, books 1-5*, Oxford, 1970 (ristampa con *addenda* della prima edizione del 1965), p. 229, considera questo scarso interesse quale preciso indizio per una datazione dei primi due libri dell'opera come antecedente a tale anno, datazione che comunque sarebbe da situare tra il 27 ed il 25 a.C. sulla base di Liv., *urb. cond.* 1.19.3.

²⁰ Ed in questo senso non si può qui seguire l'opinione del MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, I, cit., p. 661 s.: «Mit richtigem Tact führt die Ueberlieferung diese Einrichtung auf Romulus zurück; in der That ist sie, ebenso wie das Interregnum, allgemein latinisch und wahrscheinlich älter als Rom».

²¹ Soltanto P. DE FRANCISCI, *Primordia civitatis*, Roma, 1959, p. 415, segnala la derivazione di '*praeficio*', '*praefectus*' dallo stesso verbo '*facio*' utilizzato nei testi storiografici per riferirsi alla nomina di un subalterno da parte dei re. Prevede qualche argomento in più a favore della risalenza monarchica del *praefectus urbi* anche G. VALDITARA, *Studi sul magister populi*, Milano, 1989, p. 243 ss., in una maniera che però non mi convince, visto che l'autore si limita ad affermare che tale impostazione è compatibile con la tradizione riguardante la nomina di *praefecti urbi* da parte dei re.

²² Al riguardo P. DE FRANCISCI, *Quelques remarques sur la creatio des magistrats*, in «Mélanges H. Lévy-Bruhl», Paris, 1959, p. 119 ss., concludendo (p. 123): «... nous pouvons retenir que 'facere' indiquait la nomination faite par le roi ou par un magistrat (qui possède les 'auspicia maiora') d'un autre magistrat auxiliaire [...] ou extraordinaire (comme pour le 'magister populi'), et que ce 'facere' unilatéral constitue une 'creatio'».

²³ Secondo T.R.S. BROUGHTON, *The Magistrates of the Roman Republic*, I, Nuova York, 1951, p. 36 e 40, il *praefectus urbi* sarebbe stato in entrambi i casi lo stesso personaggio, Q. Fabio Vibulano, per gli anni 462 a.C. (Liv., *urb. cond.* 3.8.7 e 3.9.6, Dion. Hal., *ant. Rom.* 9.69.2) e 458 a.C. (Liv., *urb. cond.* 3.29.4, Dion. Hal., *ant. Rom.* 10.22.2). Orbene, per i primi dei due anni Dionigi dà per il prefetto il *nomen* Φοῦβιος piuttosto di quello Φάβιος, e sia Dionigi che Livio omettono il *cognomen* del *praefectus* per quell'anno.

²⁴ A. Sempronio Atratinò, che secondo lo storico (*ant. Rom.* 6.2.3) sarebbe stato nominato nel 500 a.C.

²⁵ Q. Servilio, nominato nell'anno 465 a.C. (Liv., *urb. cond.* 3.3.6), L. Valerio, nel 464 a.C. (Liv., *urb. cond.* 3.5.3), e L. Papirio Crasso, nel 325 a.C. (Liv., *urb. cond.* 8.36.1).

²⁶ Nel racconto di Dionigi, Atratinò sarebbe rimasto a Roma l'anno nel quale i romani vinsero la battaglia del lago Regillo, mentre nel 462 e 458 a.C. i romani avrebbero vinto battaglie rilevanti contro i Volsci e gli Equi.

pubblicana, omettendo la nomina dei tre *praefecti urbi* citati soltanto da Livio appunto poiché non vi furono importanti avvenimenti militari in quegli anni.

Dalle menzioni fatte da Dionigi di Alicarnasso e da Livio si desume l'idea di una delega generale dei poteri dei magistrati superiori al *praefectus urbi*, allorché i *praefecti urbi* sembrano aver esercitato tutte le funzioni inerenti al collegio magistratuale supremo, ossia, secondo la tradizione, ai due consoli²⁷. Più volte si fa riferimento al potere dei *praefecti urbi* col termine «*imperium*»²⁸. Gli storici segnalano l'esercizio da parte dei prefetti di attribuzioni militari, riconducibili chiaramente all'*imperium*, in difesa della città: attribuzioni che vanno oltre la semplice direzione delle truppe lasciate a presidiare la città²⁹.

Con riguardo alle attribuzioni categorizzate modernamente sotto la specie di «*imperium domi*», si attribuisce al *praefectus* lo *ius agendi cum patribus* in due occasioni, entrambe documentate da Livio, più interessato di Dionigi agli affari politici interni³⁰; dello *ius agendi cum populo* si parla invece una volta, soltanto da parte di Livio ed in contrasto con la versione di Dionigi di Alicarnasso³¹. In ogni caso, non ci sono motivi per contraddire questa tradizione, visto che in ogni caso lo scopo del *praefectus urbi* non era soltanto la difesa della Città, ma anche quello di garantire la continuità della vita politica e giuridica di Roma in assenza dei magistrati, come prova anche l'esercizio da parte sua della *iurisdictio*. D'altronde, la funzione di direzione politica sorta da queste attribuzioni veniva nel caso del *praefectus urbi* sottomessa a importanti limiti in virtù della natura stessa della carica.

Prima di tutto, la ragion d'essere del *praefectus urbi* era l'assenza dalla città dell'esercito e dei magistrati. Per motivi ben noti ai quali faremo poi riferimento, la vigenza della *praefectura urbi* si mantenne in sostanza fino alla creazione della pretura, cadendo poi in desuetudine. Orbene, nel periodo delle lotte patrizio-plebee un accordo legislativo raggiunto in assenza di buona parte del corpo di votanti, dei magistrati e di parte del patriziato, sarebbe quindi stato alquanto difficile da portare avanti. D'altronde, la limitazione temporale incerta della carica, che doveva durare per natura quanto meno tempo possibile (sovente, di fatto, soltanto pochi giorni)³², faceva sì che, se supponiamo fossero vigenti in tale epoca le norme riguardanti il periodo prescritto tra la proposizione delle *leges* e l'effettiva votazione comiziale di esse, sarebbe stato perlopiù materialmente impossibile per mancanza di tempo lo svolgersi di tutto il percorso legislativo fino all'approvazione di una *lex* proposta dal *praefectus urbi*.

E' il caso a questo punto di accennare che la *praefectura urbi* dovette riguardo al suo contenuto trovare altresì limiti sorti semplicemente dalla prassi. Che la carica fosse sorta per necessità e a causa della sua intermittenza non fosse regolata strettamente per via consuetudinaria lo prova già, a mio avviso, la stessa nomenclatura. A prescindere dall'uso generale che vide il termine «*praefectus*» durante gli ultimi secoli della Repubblica e durante il Principato (si vedano ad esempio i *praefecti socii*, *praefecti*

²⁷) Non è il caso di fermarci adesso nel complicato problema della magistratura superiore originaria a Roma. Sia Dionigi che Livio fanno riferimento all' ὑπατος o «*consul*»; si veda la letteratura sulla configurazione originaria della prima magistratura repubblicana in VALDITARA, *Studi sul magister populi*, cit., p. 318 s.; più recentemente, a favore della nomenclatura originaria «*praetor*», si veda C. MASI DORIA, *Spretum imperium*, Napoli, 2000, p. 252: *contra*, decisamente, KUNKEL, WITTMANN, *Staatsordnung und Staatspraxis der römische Republik*, cit., p. 697. Si vedano le considerazioni sull'argomento in Liv., *urb. cond.* 7.3.5, Festo, *de verb. sign.*, sv. «*maximus praetor*» (L.² p. 152), e Gell., *noct. Att.* 13.15; sull'impiego di «*iudices*» per fare riferimento ai consoli, cfr. Liv., *urb. cond.* 3.55.11. A questi testi si può aggiungere anche Festo, *de verb. sign.*, sv. «*praetoria porta*» (L.² p. 249): «*Praetoria porta in castris appellatur, qua exercitus in proelium educitur, quia initio praetores erant, qui nunc consules, et hi bella administrabant, quorum tabernaculum quoque dicebatur praetorium*».

²⁸) Sia in Tac., *ann.* 6.11, che in Liv., *urb. cond.* 1.59.12.

²⁹) I *praefecti urbi* armano i cittadini e li organizzano per la difesa: al riguardo, cfr. Liv., *urb. cond.* 3.5.3 e 3.5.8. In una occasione si attribuisce al *praefectus urbi* Q. Fabio Vibulano persino l'invio di un corpo di truppe sotto il comando di un questore per soccorrere i consoli dopo una sconfitta (Dion. Hal., *ant. Rom.* 10.23.4).

³⁰) In Liv., *urb. cond.* 3.9.6 e 3.29.4.

³¹) Mentre in Liv., *urb. cond.* 1.59.12, si attribuisce a L. Spurio Lucrezio la conduzione delle prime elezioni per il consolato in qualità di *praefectus urbi*, in Dion. Hal., *ant. Rom.* 4.76.1 e 4.84.5, sarebbe lo stesso personaggio a dirigere le elezioni, ma invece come *interrex*.

³²) Secondo Livio (*urb. cond.* 3.3.6), la *praefectura urbi* di Q. Servilio, nominato in 465 a.C., sarebbe durata meno di quattro giorni.

classis, praefecti militum, praefecti iure dicundo, etc., e le prefetture imperiali), nell'espressione '*praefectus urbi*', presa in considerazione semplicemente dal punto di vista grammaticale, il termine '*praefectus*' non è altro che un participio passivo sostantivato del verbo '*praeficio*'³³, con l'aggiunta al dativo³⁴ di ciò a capo del quale è messo il *praefectus*. E' questa, quindi, una espressione nettamente informale e descrittiva, che contrasta coi sostantivi specifici utilizzati per fare riferimento ad ogni altra carica pubblica del periodo repubblicano più risalente (*magister, dictator, consul, praetor, censor* e così via). Questa caratteristica informale dell'istituto, sorta dalla necessità, ci accenna già un motivo della sua desuetudine in epoca repubblicana, dato il carattere insoddisfacente del meccanismo della delega generale di attribuzioni, dal momento in cui l'allontanamento dei consoli dalla Città si fece più frequente col passare del tempo man mano che i domini romani si espansero in Italia.

Per quanto riguarda l'esercizio di funzioni giurisdizionali da parte dei *praefecti urbi* repubblicani, nessun testo accenna espressamente ad esso, ma soltanto all'imposizione del *iusstitium* da parte dei prefetti, cioè alla sospensione per motivi diversi dell'attività pubblica in generale e di quella giurisdizionale in particolare³⁵. Si può mettere certamente in dubbio fino a che punto questa competenza circa l'imposizione del *iusstitium* possa coinvolgere necessariamente la competenza all'esercizio della *iurisdictio* da parte dell'autorità che lo impone³⁶.

Tuttavia è generalmente accettato che una delle funzioni fondamentali del *praefectus urbi* repubblicano fosse precisamente l'esercizio della *iurisdictio*, soprattutto³⁷ sulla base delle testimonianze riguardanti la carica vestigiale di *praefectus urbi feriarum Latinarum causa*, carica onorifica in cui si lasciava in Roma un *praefectus urbi* quando il console abbandonava la Città per raggiungere il monte Albano in occasione delle antiche *feriae Latinae*. Questa carica onorifica sarebbe stato ciò che rimaneva della *praefectura urbi* della prima repubblica (già sprovvista alla fine della repubblica di ogni funzione pratica, ma che si mantenne anche durante il principato), come si desume chiaramente da Tacito e dalle testimonianze epigrafiche³⁸. Il carattere ormai vestigiale delle funzioni giurisdizionali assunte dal *praefectus feriarum Latinarum* risulta chiaro dal rimprovero di Tiberio circa la sottoposizione alla giurisdizione di quest'ultimo di cause importanti con intento fraudolento e dal relativo divieto posto quindi da Claudio³⁹.

³³) Si veda C.G. VAN LEIJENHORST, sv. '*praeficio*', in «Th.L.L.», X.2, fasc. IV, Leipzig, 1985, c. 619 ss. e specificamente c. 620, I: «usu originario i.q. praepone», e in questo stesso senso, *sub* 1: «usu solemnium afficitur aliquis vel aliquid potestate quadam, quae ei tribuitur fere ab aliquo maiore, ut eius vice gubernet vel administret aliquid».

³⁴) Soltanto col tempo, in epoca classica, si è consolidato l'uso di '*urbis*' al genitivo, uso che indica la conversione definitiva del participio in sostantivo (al riguardo cfr. C.G. VAN LEIJENHORST, sv. '*praefectus*', in «Th.L.L.», X.2, fasc. IV, cit., c. 623 ss., *sub Caput Prius*, II, c. 624 ss.). Nelle fonti compilatorie troviamo utilizzato per il '*praefectus urbi*' sia il genitivo ('*praefectus urbis*') che il dativo, ma di preferenza quest'ultimo: cfr. ad esempio D. 1.12.1, Ulp. *l.s. off. praef. urb.*, D. 1.12.3, Ulp. 2 ed.; nel riferimento di Pomponio alla '*praefectura urbi*' arcaica in D. 1.2.2.33, Pomp. *l.s. ench.*, si usa il dativo.

³⁵) Gell., *noct. Att.* 21.1.43-44: '*iusstitium, id est iuris inter eos quasi interstitionem quandam et cessationem, quibus diebus nihil cum his agi iure possit*'. Al riguardo si vedano G. KLEINFELLER, sv. '*Iusstitium*' in PAULY, WISSOWA, «Real-Encyclopädie», cit., X.2, 1919, c. 1339 s., ed anche F. BAER, sv. '*Iusstitium*', in «Th.L.L.», VII.2, Leipzig, 1956-1979, c. 717 s.

³⁶) Per quanto il fatto che anche il Senato possa imporlo (cfr. al riguardo Liv., *urb. cond.* 10.21.3) ravvicini la misura più al mantenimento dell'ordine pubblico che ad una disposizione fatta dal magistrato nell'ambito della sua stessa giurisdizione.

³⁷) Anche in D. 1.2.2.33, Pomp. *l.s. ench.*, si accenna all'esercizio della *iurisdictio* in sostituzione ai magistrati assenti quale motivo fondamentale per la nomina dei *praefecti urbi*: tuttavia questo punto di vista scaturisce probabilmente della funzione prevalentemente giurisdizionale che il *praefectus urbi* svolgeva all'epoca di Pomponio.

³⁸) Tac., *ann.* 6.11.1 ('...*dein consules mandabant; duratque simulacrum, quotiens ob ferias Latinas praeficitur qui consulare munus usurpet*'), brano che si inserisce nell'*excursus* compiuto da Tacito sulla restaurazione della *praefectura urbi* operata da Augusto; questo *excursus* resta comunque una delle fonti principali sulla storia della nostra istituzione. Conserviamo poi una serie di epigrafi prosopografiche che includono nella titolatura la carica di *praefectus feriarum Latinarum* in diverse forme, tutte databili tra il I ed il II secolo d.C.: così in «CIL.» II.3837 ('*praefectus urb. iuri dicundo*': cfr. il commento all'iscrizione di E. HÜBNER in «CIL.» II, p. 516, sulla identificazione del titolo con quello di '*praefectus feriarum Latinarum*'), «CIL.» III.550 ('*praef. feriarum Latinarum*'), «CIL.» III 7043 ('*praef. Urbi* ...': cfr. il commento di Th. MOMMSEN in «CIL.» III, p. 1271 con riguardo al riferimento alla '*praefectura feriarum Latinarum*'), «CIL.» X.3724 ('*praefectus urbi feriarum Latinarum*'), «CIL.» VI.1421 ('*praefectus urbi feriarum Latinarum*') e «CIL.» IX.3667 ('*praefectus urbi feriarum Latinarum*').

³⁹) Tac., *ann.* 4.36.1: '*Ceterum postulandis reis tam continuus annus fuit, ut feriarum Latinarum diebus praefectum urbis*

Più indizi segnalano, a mio avviso, che la nomina del *praefectus urbi* funzionava, a tutti gli effetti, come una delega della totalità delle attribuzioni dei magistrati superiori a favore del *praefectus urbi*, creando così il nominante una sorta di duplicato di se stesso rispetto alle attribuzioni da lui esercibili. Lasciando da parte le già menzionate competenze loro attribuite, nel riferimento di Tacito ai *praefecti urbi* si accenna al fatto che il «*praefectus urbi ...consulare munus usurpat*», dovendo intendersi qui «*usurpo*» nel senso di «utilizzare», «prendere possesso»⁴⁰. La congettura per cui i *praefecti urbi* avrebbero esercitato funzioni riservate alla magistratura superiore è provata anche dal fatto che sappiamo con sicurezza che praticamente tutti i *praefecti urbi* repubblicani che conosciamo avevano anteriormente ricoperto la carica di console⁴¹; nei testi non c'è riferimento ad alcuna regola che esigesse la nomina quali prefetti di soli ex-consoli, ed è perciò possibile che il nominante potesse scegliere chiunque⁴², ma il fatto che la scelta cadesse su quelli che avevano già rivestito la carica suprema è alquanto significativo.

Probabilmente, man mano che tutti i magistrati superiori si assentarono sempre più spesso della città e si dovette sempre più frequentemente fare ricorso alla soluzione a carattere straordinario che era la nomina del *praefectus urbi*, si iniziò la ricerca di soluzioni a carattere permanente. In questa direzione è letta da alcuni autori la configurazione della istituzione dei *tribuni militum consulari potestate*: sebbene nell'interpretazione di essa debbano aver sempre un peso fondamentale gli sviluppi delle lotte patrizio-plebee, essendo l'impiego di essa (e poi l'abbandono) determinato dalla mancanza di *auspicia maiora* dei plebei⁴³, ci sono altresì autori che considerano come uno dei vantaggi principali della loro collegialità multipla la possibilità di lasciare uno di essi a Roma in modo tale da rendere non necessaria la nomina di *praefecti urbi*⁴⁴, come infatti le fonti attestano più volte⁴⁵. Nella stessa linea, la decadenza e caduta in desuetudine della *praefectura urbi* repubblicana è ovviamente messa in connessione con la creazione della pretura; dall'anno 367 a.C. in poi è attestata la nomina di

Drusum, auspicandi gratia tribunal ingressum, adierit Calpurnius Sabianus in Sextum Marium. Quod a Caesare palam increpitem causa exilii Sabiano fuit. Tanto insolita e riprovevole si considerava la presentazione di cause importanti davanti al *praefectus ferarum Latinarum* (in questo caso, per di più, il giovane Druso) che l'attore fu criticato dall'imperatore tanto duramente che dovette andare in esilio. Questo sarebbe, forse, l'antecedente della proibizione, introdotta da Claudio, di presentare cause rilevanti davanti al *praefectus feriarum Latinarum*; in ogni caso, Svetonio afferma anche qui che di solito davanti ad esso si presentavano cause di poco conto (Ner. 7.2: «*Auspiciatus est et iuris dictionem praefectus urbi sacro Latinarum, celeberrimis patronis non tralaticias, ut assolet, et brevis, sed maximas plurimasque postulationes certatim ingerentibus, quamvis interdictum a Claudio esset*»).

⁴⁰ Quest'ultimo uso è più frequente di quello esistente nel latino classico e passato alle lingue romaniche di «*usurpare*».

⁴¹ Dion. Hal., *ant. Rom.* 9.69.2, qualifica il prefetto come ἀνὴρ ὑπατικός, e quindi ex console. BROUGHTON, *The Magistrates*, I, cit., rispettivamente p. 33, 34, 36, 39, 40 e 148, mostra che sarebbero stati ex consoli Q. Servilio (console in 468 a.C.), L. Valerio (console in 483 e 470 a.C.), Q. Fabio (console in 467 e 465 a.C.), L. Lucrezio (console in 462 a.C.), ancora Q. Fabio (con la aggiunta del suo consolato di 459 a.C.) e L. Papirio Crasso (console in 336 e 330 a.C.).

⁴² I testi compilatori, che fanno riferimento alla delega di giurisdizione, istituto rinvenibile, nella sua più antica espressione, alla *praefectura urbi*, rintracciano almeno una parte delle regole ad esso attinenti nella consuetudine dei tempi repubblicani: così in D. 2.1.5, Iul. 1 *dig.* A proposito della delimitazione dei poteri trasferiti con la delega, in D. 1.21.5.1, Paul. 18 *ad Plaut.*, si accenna alla possibilità di compiere la delega a favore di un *privatus* (com'erano, per lo più, i *legati proconsulis*). Con riguardo alla problematica della delega di giurisdizione in generale si vedano, con letteratura, T. SPAGNUOLO VIGORITA, *Imperium mixtum. Ulpiano, Alessandro e la giurisdizione procuratoria*, in «*Index*», XVIII, 1990, p. 113 ss., L. FANIZZA, *Iurisdictio mandata*, in «*SDHI*», LX, 1994, p. 303 ss., e, con accenni anche a varie questioni qui trattate, X. PÉREZ LÓPEZ, *La delegación de jurisdicción en el Derecho romano*, Madrid, 2011, p. 25 ss.

⁴³ Al riguardo cfr. ad esempio H. SIBER, *Römisches Verfassungsrecht*, Lahr, 1952, p. 37 e 56 s., e F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, I², Napoli, 1972, p. 317 ss. e 380 s. Sul problema degli *auspicia* dei *tribuni militum consulari potestate*, si veda BRENNAN, *The Praetorship*, I, cit., p. 51 ss.

⁴⁴ Così F. LEIFER, *Die Einheit des Gewaltsgedankens im römischen Staatsrecht*, Leipzig, 1914, p. 197, che stabiliva una certa equivalenza fra *praefectus urbi* e *tribunus militum consulari potestate* lasciato a cura della Città; DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, I, cit., p. 325, sottolineava il compimento di attività civili da parte dei *tribuni militum consulari potestate* e, fra di esse, l'amministrazione degli affari della città da parte di uno di essi; nella stessa falsariga di Leifer, recentemente BRENNAN, *The Praetorship*, I, cit., p. 54, conclude: «Although the institution of the consular tribunate ultimately proved an unsuccessful experiment, it did help the Romans move toward the concept of the praetorship».

⁴⁵ Al riguardo DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, I, cit., p. 325 nt. 46.

un *praefectus urbi* soltanto nel 325 a.C.⁴⁶, con una eccezione dell'epoca di Cesare della quale ci occuperemo più avanti. Alcuni autori hanno quindi visto nella riforma costituzionale con cui venne creato il *praetor* persino il modo di dare una soluzione definitiva ai problemi dell'amministrazione cittadina in assenza dei magistrati superiori⁴⁷. Se questa spiegazione non serve a cogliere tutti gli aspetti del problema dell'apparizione della pretura⁴⁸, è senz'altro vero che il pretore veniva a fungere da sostituto permanente dei consoli a Roma, idea resa da Cicerone con parole molto simili a quelle impiegate da Tacito nella sua descrizione del *praefectus urbi*⁴⁹.

Un ultimo accenno che voglio fare in questa sede riguarda la successiva reviviscenza imperiale della *praefectura urbi* introdotta da Augusto. Com'è noto, la *praefectura urbi* imperiale (una carica permanente, con un elenco di funzioni delimitate e ben definite) ha poco a che fare con la *praefectura urbi* dei primi anni repubblicani (una carica sottomessa a stretti limiti temporali e con funzioni uguali a quelle del nominante).

I motivi dell'indirizzo preso dalla reviviscenza dell'istituto possono trovarsi già nell'ultimo periodo repubblicano. Conserviamo infatti notizia del ricorso fatto da Marco Antonio alla *praefectura urbi*, ormai caduta in desuetudine da secoli, per garantire una via di controllo della città ai cesariani durante la sua assenza da essa⁵⁰. Probabilmente la figura degli amministratori nominati da Cesare stesso per Roma è anch'essa da collegare agli sviluppi che portarono alla creazione della *praefectura urbi* imperiale⁵¹. Nel primo caso la nomina si inquadra nella dittatura di Cesare, e, in accordo con le regole consuetudinarie che reggevano tale nomina, questa potrebbe considerarsi illegale quando il *praefectus urbi* fu nominato da Marco Antonio nella sua qualità di *magister equitum* di Cesare, come lo stesso Cassio Dione sottolinea; infatti non si trattava in questo caso di lasciare un sostituto per la continuità nell'amministrazione della Città, né tantomeno per fare fronte a minacce militari dirette nei confronti di essa, minacce che ormai da secoli non si verificavano, con l'eccezione delle Guerre Sociali: piuttosto, Marco Antonio si appoggiava su un istituto caduto in desuetudine per garantire la continuità nel controllo politico dell'urbe mentre doveva in maniera impreveduta assentarsi da Roma. Nel secondo caso, la nomina degli amministratori cittadini fatta da Cesare ha uno scopo simile, anche se il rapporto con la antica *praefectura urbi* è discutibile⁵².

⁴⁶ In Liv., *urb. cond.* 8.36.1, che attesta la nomina del *praefectus urbi* L. Papirio da parte del dittatore L. Papirio Crasso.

⁴⁷ Così in particolare LEIFER, *Die Einheit des Gewaltgedankens*, cit., p. 197 s., sottolineando innanzitutto l'aspetto militare (al quale l'autore attribuisce un'importanza estrema nell'evoluzione della pretura), e BRENNAN, *The Praetorship*, I, cit., p. 72: «The primary role of the early praetors was probably the defense of the city».

⁴⁸ Che deve anche mettersi sempre in rapporto con la problematica delle lotte patrizio-plebee, poste al primo posto da Livio (*urb. cond.* 6.42.10 e 7.1.1), secondo il quale l'apparizione della pretura avrebbe a che fare col desiderio patrizio di riservarsi ancora la funzione giurisdizionale ed aver una magistratura maggiore in più da ricoprire quale compenso alla concessione di uno dei due posti di console ai plebei; sono da considerare altresì la crescita della città e la necessità di un magistrato incaricato soprattutto della giurisdizione, data la crescente complessità dei rapporti giuridici.

⁴⁹ Questo carattere sostitutivo della pretura nei confronti del consolato *in absentia consulum* appare chiaramente affermato in Cic., *fam.* 10.12.3: «Placuit nobis ut statim ad Cornutum, praetorem urbanum, litteras deferremus, qui, quod consules aberant, consulare munus sustinebat more maiorum. Senatus est continuo convocatus frequensque convenit propter famam atque exspectationem tuarum litterarum». Si noti il parallelismo tra «consulare munus sustinebat» e l'espressione «consulare munus usurpat» utilizzata da Tacito in *ann.* 6.11. Ugualmente, si veda D. 1.2.2.27, Pomp. *l.s. ench.*, che sottolinea come motivo per la creazione della pretura la necessità di un sostituto nell'amministrazione di giustizia per i consoli quando si allontanavano per le guerre nei confini.

⁵⁰ Cass. Dio., *hist. Rom.* 42.30.1.

⁵¹ Cass. Dio., *hist. Rom.* 43.48, e Suet., *Caes.* 76.2.

⁵² Per quanto in Suet., *Caes.* 76.2, si dica al riguardo «... praefectosque pro praetoribus constituerit, qui absente se res urbanas administrarent»: dato che Svetonio menziona qui anche il fatto che Cesare non aveva convocato le elezioni tranne che per le magistrature plebee (tribuni della plebe ed edili plebei), «pro praetoribus» può interpretarsi sia come parte della titolatura della carica, in maniera simile ai «legati pro praetore» nominati da Pompeo *ex lege Gabinia*, sia come accenno al fatto che tali prefetti sostituirebbero i pretori nelle loro normali funzioni di direzione della vita politica e giurisdizionale a Roma. A favore di questa seconda interpretazione deporrebbe l'uso del plurale («pro praetoribus»). Nella testimonianza di Cassio Dione si dà a questi amministratori il nome di *πολιάνομοι*, e non quello usato solitamente per tradurre «*praefectus urbi*», cioè *ὑπαρχος*; però, l'autore dice anche che questi *πολιάνομοι* governarono la città «come altre volte», elemento che potrebbe essere un accenno all'uso della *praefectura urbi* fatto anteriormente dai cesariani. G.

Quanto qui interessa è che la *praefectura urbi* creata da Augusto si distaccò della vecchia *praefectura urbi* repubblicana nella stessa linea, cioè nel senso di obbedire allo scopo di garantire a colui che nominava il controllo permanente della situazione a Roma tramite la creazione di un *praefectus urbi* che non è più un sostituto temporaneo per situazioni straordinarie, ma una sorta di luogotenente. Il ricorso alla *praefectura urbi* era particolarmente adatto a questo scopo, in quanto esso permetteva la nomina di un soggetto che assumeva le funzioni proprie della magistratura senza doversi rifare alla votazione comiziale o al controllo del Senato, e tuttavia in maniera tale da conservare un'apparenza di rispetto della legalità repubblicana. Questa era soltanto però un'apparenza, in quanto il *praefectus urbi* imperiale non rimaneva sottomesso agli stretti limiti temporali che invece riguardavano a quello repubblicano, limiti segnati dal carattere obbligatorio della nomina del *praefectus urbi* in caso di assenza e nell'automatico venir meno della nomina al ritorno del primo magistrato superiore. Nel caso del *praefectus urbi* imperiale, esso coesisteva coi magistrati urbani, pretori inclusi, e nemmeno l'ingresso a Roma di colui che l'aveva nominato interrompeva la vigenza della carica⁵³. Che nei primi tempi della *praefectura urbi* si guardasse ancora in qualche misura al regime originale dell'istituto in epoca repubblicana, come si è accennato, potrebbe essere connesso soltanto alla discontinuità della vigenza della carica nei suoi inizi.

Questa differenza tra l'istituto originario e la sua versione imperiale ha un riflesso anche nella legislazione municipale, nel contesto della quale si è comunemente identificata la figura del *praefectus iure dicundo* municipale con quella dell'antico *praefectus urbi* repubblicano. Questa identificazione sembra felice, per quanto le leggi municipali tendessero a trasporre in relazione ai municipi uno schema costituzionale in miniatura della città di Roma, anche se semplificato e adattato alle necessità locali, introducendosi in tali leggi stretti meccanismi di subordinazione e di controllo a favore delle autorità romane⁵⁴.

Addentrando brevemente nella vicenda che ci interessa, cioè la vicenda dei *praefecti iure dicundo municipali*, nei primi capitoli del modello Flavio di legge municipale per la Betica si trovano due figure diverse, l'una più risalente, equivalente in impostazione e funzionamento al *praefectus urbi* repubblicano, e l'altra da collegare agli inizi del Principato, simile alla *praefectura urbi* imperiale in quanto impostata sulle orme della istituzione preesistente ma con la finalità di lasciare aperto uno certo spiraglio all'intervento imperiale.

Quanto al primo tipo di *praefecti iure dicundo* municipali, che appare regolato principalmente nel

VITUCCI, *Ricerche sulla praefectura urbi in età imperiale*, Roma, 1956, p. 16, affermava la sostanziale identità di questi *praefecti* col *praefectus urbi*, mentre A. MASI, in *La praefectura urbi di Lucio Munazio Planco e l'iscrizione del mausoleo di Geta*, in «Studi E. Volterra», V, Milano, 1971, p. 239, in particolare nelle conclusioni, p. 249 s., la negava in base alla titolatura contenuta nell'epigrafe che dà nome al lavoro.

⁵³) Nemmeno la morte del nominante, se si guarda al fatto che L. Pisone esercitò, a quanto pare ininterrottamente, la *praefectura urbi* durante i principati di Augusto e Tiberio, come si è detto, essendo probabilmente confermato nella carica da Tiberio.

⁵⁴) Meccanismi determinati nella giurisdizione dai limiti *ratione materiae* alle competenze dei magistrati locali, specie, anche qui, per ragioni di valore: al riguardo si veda ad esempio «FIRA.», I², n. 19, p. 171 ss., *Lex Gall. Cis.* cap. XX (limitazione della competenza in materia di *cautio damni infecti*), XXI e XXII (limitazione per valori superiori a 15.000 sesterzi) e n. 20, p. 176 s., *fr. Atest.*, § 1, che raccoglie disposizioni riguardanti i limiti alla giurisdizione locale per ragioni sia di materia (esclusione delle azioni infamanti) che di valore (limite di 10.000 sesterzi): entrambe le epigrafi sono di discussa interpretazione (rinvio qua alla letteratura al riguardo recata da CRAWFORD, *Roman Statutes*, I, cit., rispettivamente p. 313 e 461). La *lex Imitana* attesta sia la presenza di simili limiti alla giurisdizione locale nelle provincie (nel cap. 84, ed. GONZÁLEZ, cit., *tab. IX.B, ll. 1 ss.*) che la sottomissione di essa all'editto del governatore (*cap. 85, tab. IX.B, ll. 28 ss.*), nonché rinvii alla prassi romana in materia di processo locale (in argomento si veda W. SIMSHÄUSER, *Stadtrömisches Verfahrensrecht im Spiegel der lex Imitana*, in «ZSS.», CIX, 1992, p. 163 ss. e in particolare p. 171 ss.). Su quest'ultimo testo epigrafico in generale, si veda la bibliografia recata da F. LAMBERTI, *'Tabulae Imitanae'. Municipalità e ius romanorum*, Napoli, 1993, p. 1 nt. 1 e p. 2 nt. 2-6; più recentemente si veda per tutti J.G. WOLF, *Iurisdictio Imitana*, in «SDHL», LXVI, 2000, p. 29 ss., e dello stesso autore *La lex Imitana e le tavole di Veleia e Ateste*, in «Gli statuti municipali», Pavia, 2006, p. 205 ss. Per un'altra limitazione, questa volta in materia di interdetti, vedi A. TORRENT, *Lex Imitana: cognitio de los magistrados locales en interdicos, y limitación a su competencia por cuantía*, in «TSDP.», I, 2008, p. 1 ss. (*on line* nel sito *internet* della rivista).

capitolo 25 delle leggi di Salpensa e di Irni⁵⁵, esso è già stato frequentemente affiancato alla figura del *praefectus urbi* repubblicano⁵⁶. Le forti somiglianze permettono di portare avanti questa equiparazione, e se si considera che la figura appare vigente sin nelle prime leggi municipali che conosciamo, essa sarebbe almeno anteriore alle Guerre Sociali⁵⁷, essendo difficile accertare la risalenza precisa della carica nel quadro del modello di organizzazione municipale applicato dai romani in Italia⁵⁸. Ad ogni modo, la coerenza della regolazione della *praefectura iure dicundo* in queste due *leges* rispetto alle testimonianze storiografiche riguardanti l'antico *praefectus urbi* repubblicano sono ovvie: obbligatorietà della nomina del *praefectus* per l'ultimo duoviro che abbandona la città⁵⁹, sostanziale identità dei poteri del *praefectus* e quelli del duoviro⁶⁰, proibizione per il *praefectus* di allontanarsi dalla città⁶¹, funzionamento dell'istituto secondo i principii della delega⁶², automatico venir meno della carica con il ritorno di qualsiasi duoviro nel municipio⁶³.

La particolarità principale riguarda lo stesso mezzo di trasposizione della regola consuetudinaria dell'*urbs Romae* al contesto municipale, vale a dire l'adozione di una regola consuetudinaria nel supporto della *lex municipalis*. La nomina del *praefectus* ed il suo funzionamento si profila in maniera esauriente nel ricordato capitolo 25 del modello Flavio di legge municipale spagnola, costituendo una sorta di codificazione delle norme consuetudinarie romane, codificazione che raggiunge anche il meccanismo stesso della delega. Detto in un'altro modo, dal momento che non solo l'obbligatorietà della nomina del sostituto, ma anche i limiti della nomina e, soprattutto, l'identità tra i poteri di delegante e delegato ed i limiti di essi sono menzionati espressamente nel testo, la base di queste regole non sono più i *mores maiorum*, ma la legge municipale in se stessa (che è, perlopiù, anche la base delle stesse attribuzioni dei duoviri)⁶⁴.

⁵⁵ Rispettivamente, «FIRA.», I², n. 23, p. 206, c. 1, l. 26 ss., e *Lex Irnitana*, ed. GONZÁLEZ, cit., tab. III.B, l. 16 ss.

⁵⁶ Così MOMMSEN, *Die Stadtrechte der latinischen Gemeinden Salpensa und Malaca*, cit., p. 336 (con riguardo alla nomina) e p. 340 s., nonché *Römische Staatsrecht*, I, cit., p. 667 nt. 5, p. 669 nt. 5, p. 671 nt. 5 e p. 673 nt. 1; cfr. E.G. HARDY, *Three Spanish Charters*, Oxford, 1912, p. 87 nt. 14, W. ENSSLIN, sv. 'Praefectus iure dicundo als Stellvertreter der Oberbeamten in den Gemeinden', in PAULY, WISSOWA, «Real-Encyclopädie», XXII.2, cit., c. 1313 ss. e in particolare c. 1313, e SACHERS, sv. 'Praefectus urbi (Nachtrag)', cit., c. 2390. Per la delegazione della *iurisdictio* ordinata dai duoviri locali nella *lex Salpensana*, si veda A. TORRENT, *La «iurisdictio» de los magistrados municipales*, Salamanca, 1970, p. 181 ss.

⁵⁷ Se cioè assumiamo che il 'praefectus' della *lex Osca tabulae Bantinae* fosse simile ai *praefecti iure dicundo* che compaiono nella *lex de Gallia Cisalpina*, nella *lex Ursonensis* e nelle leggi municipali spagnole di epoca Flavia. Questo 'praefectus' sembra più un sostituto del *praetor bantino* che un delegato del *praetor* romano; al riguardo, si veda CRAWFORD, *Roman Statutes*, I, cit., n. 13 (*Naples fragments*), p. 277, c. 1, l. 23.

⁵⁸ MOMMSEN, *Die Stadtrechte der latinischen Gemeinden Salpensa und Malaca*, cit., p. 292, 301 ss., 314 ss., 322 e 332, riconduceva addirittura il contenuto delle leggi alla vecchia forma costituzionale latina, comune a Roma ed alle antiche città del Lazio. In questo senso, secondo A. TORRENT, *Municipium latinum Flavium Irnitatum*, Madrid, 2010, p. 13, le leggi epigrafiche spagnole, ed in genere tutte le leggi municipali, raccolgono la lunghissima esperienza romana di governo municipale, in maniera tale che tutte le città provinciali erano organizzate come *simulacrum urbis*.

⁵⁹ «FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 27-34, contenenti anche la formula del giuramento che il *praefectus* doveva prestare ed i limiti alla scelta del duoviro con riguardo alla persona da nominare, luogo ove si esprime con l'uso degli imperativi rivolti al duovir ('facito', 'relinquito') l'obbligatorietà per lui di lasciare un *praefectus iure dicundo*, qualunque '... ex eo municipio proficiscetur neque eo die in id municipium esse se rediturum arbitrabitur ...' (ll. 27 s.).

⁶⁰ Affermata espressamente sia nella formula del giuramento da prestare per il *praefectus* («FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 32-34) che nell'ultimo periodo del testo, nel quale si definiscono le competenze del *praefectus iure dicundo* semplicemente dicendo che sono uguali a quelle del duovir, tranne che per l'esclusione della nomina del *praefectus* (sulla quale si veda *infra*) e per il diritto all'acquisto della cittadinanza dopo la fine della carica.

⁶¹ La quale chiude il capitolo: «FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 38 s.

⁶² Con l'esclusione per il delegato del diritto a delegare, proibendosi così la subdelega («FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 36 s.), in modo coerente con le regole consuetudinarie che reggevano la delega di attribuzioni magistratuali, affermate in D. 2.1.5, Iul. 1 *dig.*, già citato (cfr. *supra*, nt. 42), e in D. 1.21.5.pr., Paul. 18 *Sab.*

⁶³ «FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 35 s.: '... donec in id municipium alteruter ex IIuiris adierit ...'.

⁶⁴ Come risulta dagli stessi capitoli del modello Flavio di legge municipale spagnola che riguardano gli edili e i questori (rispettivamente *lex Irnitana*, ed. GONZÁLEZ, cit., tab. III.A, ll. 1 ss. e 24 ss.) nei quali si definisce il contenuto delle competenze di entrambi con l'uso anche dell'imperativo, risultando così che i poteri di entrambi i magistrati esisterebbero soltanto poiché la legge municipale disponeva in tal senso. Per il caso dei duoviri, la base legale delle loro attribuzioni è anche attestata dai nuovi frammenti della *lex Ursonensis*: al riguardo si veda il cap. 18 di questa in A. CABALLOS RUFINO, *El nuevo bronce de Osuna y la política colonizadora romana*, Sevilla, 2006, p. 114 (trascrizione

Il *praefectus iure dicundo* menzionato nel capitolo 24 della *lex Salpensana*, è, come dicevo prima, un caso chiaro delle vie formalmente tollerabili assunte dagli interventi imperiali nelle istituzioni pubbliche, in questo caso in quelle municipali. La figura è riconducibile ai primi anni del Principato e, probabilmente, anche agli ultimi anni della Repubblica⁶⁵. La disposizione lascia aperta la possibilità dell'offerta del duovirato al *princeps*, offerta, ovviamente, la cui accettazione ha carattere potestativo, come la stessa legge si occupa di mettere ben in chiaro⁶⁶.

Qualora l'accettazione avvenga, l'imperatore può nominare un *praefectus* per esercitare la carica *loco suo*: *prima facie*, questo tipo di *praefectura* sarebbe impostata in modo simile a quella del capitolo 25, in quanto l'imperatore assente nominerebbe un sostituto per l'esercizio della carica, sostituto che eserciterebbe tutte le funzioni ad essa attinenti.

Ovviamente, le somiglianze tra le due figure finiscono qui. Prima di tutto, mentre l'elezione dei duoviri e delle altre magistrature locali seguiva una procedura regolata dalla stessa *lex municipalis*⁶⁷ (procedura alla quale non rinvia il capitolo 24), per quanto riguarda invece le modalità di offerta e di scelta dal *praefectus imperatoris* possiamo fare unicamente delle ipotesi⁶⁸.

Interessante è poi la lunga esposizione della finzione con la quale si chiude il testo e si pongono le attribuzioni del *praefectus imperatoris*. Mentre nel parallelo del *praefectus iure dicundo* nominato dai duoviri si usa l'indicativo per descrivere le attribuzioni acquisite da questo *praefectus* dopo la sua nomina⁶⁹, nel capitolo 24 si impiegano proposizioni formulate al congiuntivo ipotetico che rendono chiara la straordinarietà della nomina del *praefectus imperatoris* rispetto alle restanti disposizioni della stessa legge municipale: il prefetto dell'imperatore acquisterà gli stessi poteri che acquisirebbe se fosse possibile nominarlo *solus duovir* secondo la stessa *lex municipalis* e se effettivamente fosse stato creato tale. In questo modo si mettevano da parte le limitazioni di età e *status* che riguardavano ordinariamente sia i *praefecti iure dicundo* che i candidati al duovirato secondo la stessa legge municipale⁷⁰. Ugualmente, si permetteva così l'esercizio in solitario del duovirato dalla parte del *praefectus imperatoris*, mettendo in tal modo da parte anche l'ordinaria collegialità delle magistrature municipali, alla stregua della figura

diplomatica fatta da A. Caballos Rufino e J.A. Correa Rodríguez, *tabula nova*, c. 2, ll. 40 ss., e specificamente ll. 46-48) e p. 158 (restituzione del testo del cap. 18 compiuta da Correa Rodríguez).

⁶⁵ Sulla figura si veda soprattutto G. MENNELLA, *Sui prefetti degli imperatori e dei Cesari nelle città dell'Italia e delle province*, in «Epigraphica», L, 1988, p. 65 ss., con bibliografia a p. 65 nt. 1, nonché, limitatamente all'Italia, SPADONI, *I prefetti*, cit., p. 185 ss.; per il municipio flavio di Salpensana, cfr. TORRENT, *La «iurisdictio»*, cit. p. 180.

⁶⁶ Tutto il capitolo è impostato su proposizioni condizionali, rette dal «*si*» che apre il testo, nelle quali si utilizza il congiuntivo, chiarendo poi le condizioni da compiersi per la realizzazione della prescrizione in quanto tale ricorrendo all'imperativo («FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 23 ss.: «*is praefectus eo iure esto*»): condizioni consistenti nella decisione presa da senato ed assemblee locali («FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 20 ss.: «*Si eius municipi decuriones conscripturae municipales imperatorum... In iuratum commune nomine municipum eius municipi detulerint...*») e nella accettazione da parte dell'imperatore della nomina come «sostituto» di un *praefectus iure dicundo* da lui scelto.

⁶⁷ Conserviamo nella *lex Malacitana* la regolamentazione della procedura elettorale nel municipio («FIRA.», I², n. 24, cap. 51-60). Nel frammento della *lex Irmitana* corrispondente alla tab. V – frammento, tra l'altro, situabile tra la tavola di questa stessa *lex*, che mostra concordanze con la *lex Salpensana*, e la tavola che mostra altrettante concordanze con la *lex Malacitana* – conserviamo in aggiunta l'inizio della regolazione attinente alla creazione delle prime curie elettorali da parte dei primi duoviri municipali (ed. GONZÁLEZ, cap. L, tab. V.C, ll. 46 ss.).

⁶⁸ Al riguardo si veda MENNELLA, *Sui prefetti*, cit., p. 71 ss. L'autore tenta di spiegare la menzione di «*praefecti imperatoris ex senatus consulto*» in «CIL.» IX.3044 e «CIL.» XI.5224 sulla base di una ricostruzione della procedura di offerta all'imperatore secondo cui ci sarebbe stata prima una votazione comiziale unanime, alla quale sarebbe seguito l'invio alla Cancelleria di un elenco di possibili *praefecti*; nel caso in cui la Cancelleria rifiutasse l'elenco ovvero nel caso in cui un *praefectus* così scelto dalla Cancelleria morisse in carica, sarebbe subentrato una sorta di diritto di scelta delegata da parte del Senato locale, cosa che spiegherebbe il riferimento ai prefetti «*ex senatus consulto*» (p. 73). Nella stessa direzione, ma riconoscendo il valore soltanto ipotetico di una siffatta ricostruzione, cfr. SPADONI, *I prefetti*, cit., p. 210 s. Orbene, non c'è riferimento alcuno a questo diritto di scelta delegata nel modello Flavio di legge municipale spagnolo, non sembrando probabile neppure che un tale riferimento potesse esserci nella parti mancanti del modello. D'altronde, e soprattutto, le due epigrafi sono italiche, non essendo i *praefecti imperatoris ex senatus consulto* attestati epigraficamente per la *Baetica*.

⁶⁹ «FIRA.», I², n. 23, p. 206, c. 1, ll. 34 ss.: «*Ei... in omnibus rebus id ius eaque potestas esto... quod ius quaeque potestas b(ac) l(eg)g) Iuvis qui iure dicundo praesunt datur*».

⁷⁰ Al riguardo «FIRA.», I², n. 23, p. 205, c. 1, ll. 29 s., e n. 24, p. 210, c. 1, ll. 52 ss.

del *praefectus iure dicundo* lasciato dai duoviri, ma senza le strette limitazioni spaziali e temporali che lo riguardavano.

La finzione riguardava, dunque, lo stesso contenuto della *lex municipalis*, e possiamo ben qualificarla in certo modo come schizofrenica. Invece di redigere il capitolo semplicemente affermando la acquisizione in solitario dei poteri riguardanti i duoviri da parte del *praefectus imperatoris*, questa affermazione è fatta attraverso una *factio legis* che rinvia alle disposizioni della stessa legge nella quale la finzione è contenuta, ma introducendo una regola non prevista in quelle regole, cioè la possibilità di un duovirato non collegiale⁷¹. A mio avviso, una siffatta disposizione può avere senso soltanto quale risultato di un certo sviluppo storico.

Dove considerarsi inanzitutto che i *praefecti imperatoris* più risalenti non esercitavano un duovirato *sine conlega*, ma lo facevano affiancati ad un'altro duoviro municipale, scelto probabilmente in maniera ordinaria⁷². In un primo momento, dunque, si sarebbe iniziato con la prassi di scegliere l'imperatore come duoviro ordinario, carica che ovviamente l'imperatore avrebbe accettato, semmai, per esercitarla tramite un suo rappresentante. Da un certo momento la prassi sarebbe stata recepita dalle leggi municipali, che avrebbe incluso una finzione limitata al dare per esistenti i requisiti di eleggibilità da parte del *praefectus pro duoviro* nominato dall'imperatore, secondo una finzione del tipo '*... eo iure esto, quam esset, si eum Iuuirum creare ex hac lege oportuisset ...*'. Orbene, sembra altamente improbabile che il collega nel duovirato di un *praefectus imperatoris* prendesse qualsiasi iniziativa, essendo, com'era, affiancato ad un rappresentante dell'imperatore. Perciò sarebbe sorta la pratica dell'offerta del *solus duoviratus* all'imperatore, risolta in modo tecnicamente insufficiente attraverso l'intercalazione di un '*solus*' che faceva sì che la finzione riguardasse lo stesso valore legislativo del *solus duoviratus*.

Concludendo, il capitolo 24 del modello Flavio di legge municipale spagnola è un prodotto tipico del principato. Come nel caso del *praefectus urbi*, si parte dell'idea originaria della nomina di un sostituto in assenza per l'istaurazione, invece, di una carica a carattere permanente non basata sui principii della delega. Questo viene attestato dal fatto stesso che il *praefectus imperatoris* poteva nominare un *praefectus iure dicundo*, dal momento in che questa competenza non gli viene esclusa dalla legge municipale, come invece viene esclusa per il caso del *praefectus iure dicundo* nominato dai duoviri, figura costruita secondo le regole tradizionali in materia di matrice repubblicana. Anche nel caso del *praefectus urbi* imperiale non c'eravano restrizioni alla possibilità di delega delle sue attribuzioni, perché esso non è inteso come un delegato, ma come una carica a sé stante in cui la nomina da parte dell'imperatore è resa più tollerabile dal rinvio, pur solo formale, al vecchio concetto della *praefectura urbi* repubblicana. In questo senso il *praefectus imperatoris* non è un sostituto in assenza, dal momento che non vi è neppure la presenza dell'imperatore e anzi manca persino il semplice intento di questi di assumere personalmente la carica offerta dal municipio.

⁷¹ Cioè, le parole '*quem esset si eum Iuuirum iure dicundo ex h(ac) l(eg)e solum creari oportuisset*' («FIRA», I², n. 23, p. 206, c. 1, ll. 23 s.). Questa prima parte della finzione serve in pratica da fondamento al valore legislativo del suo contenuto, il quale è assolutamente insolito nel diritto romano: al riguardo cfr. R. LEONHARD, sv. '*Fictio*', in PAULY, WISSOWA, «Real-Encyclopädie», cit., VI.2, 1909, c. 2269 ss. e specificamente c. 2270: «Völlig fremd ist dagegen den Römern die Anschauung, dass die Einkleidung irgend einer Rechtsregel in die Form einer fictio zur Begründung ihres legislativen Wertes diene ...». La seconda parte della finzione non ha invece nulla di anormale dal punto di vista tecnico: cfr. A. D'ORS, *La ley Flavia municipal*, Roma, 1986, p. 25 s., che però in base a considerazioni di ordine processuale non riteneva che vi fosse qua finzione, ma piuttosto una *cláusula de equiparación*.

⁷² Al riguardo MENNELLA, *Sui prefetti*, cit., p. 76 ss., che colloca l'apparizione dei *praefecti imperatoris sine conlega* in epoca Flavia in base alle testimonianze epigrafiche e numismatiche da lui raccolte.