



QVAESTIO 1

Ricerche di Diritto e Scienze dell'Antichità tra passato e presente

MAURILIO FELICI

Profili storico-giuridici del pluralismo cittadino
in Roma antica



«L'ERMA» di BRETSCHNEIDER



QVAESTIO

Ricerche di Diritto e Scienze dell'Antichità
tra passato e presente

Collana diretta da
Enrico Silverio

1

COMITATO SCIENTIFICO

SORIN ALĂMOREANU (Cluj-Napoca)

CRISTIANA ARDITI DI CASTELVETERE (Roma)

SILVANA BALBI DE CARO (Roma)

MIHAI BĂRBULESCU (Roma, Cluj-Napoca)

GIOVANNI BRIZZI (Bologna)

GIOVANNI CIPOLLONE (Roma)

IVAN DI STEFANO MANZELLA (Viterbo)

PHILIPPE FLEURY (Caen)

MAURILIO FELICI (Roma, Palermo)

NATALE FUSARO (Roma)

GIUSEPPINA PISANI SARTORIO (Roma)

MARIA TERESA TRAPASSO (Roma)

QVAESTIO 1

MAURILIO FELICI

PROFILI STORICO-GIURIDICI
DEL PLURALISMO CITTADINO
IN ROMA ANTICA

«L'ERMA» di BRETSCHNEIDER

MAURILIO FELICI

*Profili storico-giuridici
del pluralismo cittadino in Roma antica*

QVAESTIO

Ricerche di Diritto e Scienze dell'Antichità tra passato e presente

1

Progetto grafico

«L'ERMA» di BRETSCHNEIDER

© Copyright 2013 by «L'ERMA» di BRETSCHNEIDER – ROMA
Via Cassiodoro, 11

Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione
di testi e illustrazioni senza il permesso scritto dell'Editore.

La Collana adotta un sistema di Peer-Review

Maurilio Felici
Profili storico-giuridici del pluralismo cittadino in Roma antica / Maurilio
Felici. - Roma : «L'ERMA» di BRETSCHNEIDER, 2013. - 168 p., ill. ; 24 cm.
(Qvaestio ; 1)

ISBN 978-88-913-0016-4 (brossura)

ISBN 978-88-913-0018-8 (PDF)

CDD 340.54

1. Diritto romano

SOMMARIO

Introduzione p. 9

I PARTE

LA GENESI E LA DIFFUSIONE DEI MODELLI CITTADINI DI ROMA » 11

I Capitolo » 13

1.1 – Le conseguenze della guerra latina. – 1.2 – Significato originario e mutamenti della *civitas sine suffragio*. – 1.3 – La *civitas sine suffragio* e l'*isopoliteia* greca

II Capitolo » 25

2.1 – *Municeps* e *municipium*: problemi di carattere etimologico. 2.2 – La testimonianza di Festo. 2.3 – Le testimonianze di Paolo Diacono

III Capitolo » 35

3.1 – Il *nomen Latinum* e Roma: aspetti della politica colonaria delle origini. 3.2 – Le colonie dedotte fino al 338 a.C. 3.3 – Le colonie fondate da Roma dopo il 338 a.C. 3.4 – Le *coloniae civium Romanorum*. 3.5 – Considerazioni di sintesi

II PARTE

LA NOZIONE DI *URBS* ATTRAVERSO IL *DE VERBORUM SIGNIFICATIONE* GIUSTINIANEO » 49

IV Capitolo » 51

4.1. – ‘Vocazione cittadina’ dei Romani. – 4.2. Alcune particolarità di D., 50,16. – 4.3. Le *significationes* ‘dirette’ di *urbs*. – 4.4. Ulteriori *significationes* con attinenza al segno *urbs* in D., 50, 16. – 4.5. La connotazione della realtà urbana attraverso il riferimento alle mura. – 4.6. Considerazioni di sintesi.

III PARTE

| | |
|---|-------|
| ASPETTI DELLA GESTIONE DELLA RETE DI CITTÀ NELLA POLITICA COSTANTINIANA | » 81 |
| V capitolo | » 83 |
| 5.1. – Costantino <i>restitutor urbium</i> . 5.2. – Un approccio a CTh. 12,1. – 5.3. Problemi del ruolo e delle articolazioni gerarchiche dei decurioni. – 5.4. Considerazioni di sintesi | |
| Conclusioni riepilogative | » 103 |
| Riferimenti bibliografici | » 107 |
| Indice delle fonti | » 155 |
| Indice degli autori | » 161 |
| Abstract | » 169 |

Ai miei genitori

INTRODUZIONE

L'importanza e l'estensione del fenomeno urbano rendono estremamente significativi i caratteri dell'urbanizzazione nell'oggi e insieme rimandano alle vicende dell'affermarsi e del farsi delle città nei diversi luoghi, alla progressiva o originaria composizione delle forme, alle funzioni ed alle attività nel tempo, ai rapporti tra città e società, tra città e politica, tra città e cultura: il presente studio propone un esame di questioni riguardanti il 'senso della città' per i Romani, sotto profili che includono l'aspetto propriamente istituzionale ('il modello cittadino') e quello puramente fisico ('la città delle mura'), via via seguendo le nervature problematiche che più mi premeva di metter in risalto, pur nella loro autonomia: la formazione e la propagazione degli schemi cittadini di Roma nella prima età repubblicana, mediante strumenti d'ingegneria 'costituzionale' quali la *civitas sine suffragio* e *optimo iure*, i *municipia*, le *coloniae*; la nozione di *urbs* sviluppata dalla giurisprudenza romana; la 'rete di città' quale percepita nei modi di controllo proprii dell'imperatore Costantino.

Ho studiato una serie di fonti, di cui è riccamente intessuto il percorso della città nella storia di Roma, che vanno in effetti a costituire tre distinte *tranches de recherche*, appartenenti ad un progetto iniziato negli anni del dottorato e che ho in qualche occasione avuto modo di mettere alla prova pubblicamente, anche se in modo parziale.

Profili dell'assetto 'costituzionale' della Roma delle origini sono valutati sulla base della nascente organizzazione municipale: un concetto politico-giuridico talmente forte che, della storia interna dell'impero si può tentare una lettura alla luce dello sviluppo di quest'idea, un concetto che, in virtù della flessibilità congeniale allo spirito romano, soggiacque, nella sua pratica applicazione, a numerose gradazioni, dando evidentemente ottima prova di sé, come mostrano gli esiti esplorati per l'età costantiniana.

Ad un moderno osservatore le vicende che si sono snodate intorno alla storia dell'organizzazione municipale paiono nitidamente svilupparsi nel segno della 'complessità'. In tal senso già sarebbe sufficiente addurre come prove le notissime e controverse testimonianze, sui temi definitorii, che non hanno mai smesso di suscitare interventi, con quella solida continuità che nel tempo si è soltanto fatta più rimarchevole, eventualmente in coincidenza con scoperte di carattere epigrafico: un aspetto che si è voluto di evidenziare, in linea con il taglio scelto per costituire intorno alla vicenda una visione sostanzialmente unitaria.

Sento, qui, di dover ringraziare i professori Francesco Amarelli e Giovanni Lobrano, che sono stati con me, negli anni, prodighi di incoraggiamenti e pronti all'ascolto.

Sono riconoscente al professor Antonio Mantello per il dialogo, costante e partecipe, e per i consigli con i quali ha accompagnato la fase conclusiva del lavoro.

Ricordo con gratitudine i due intensi colloqui avuti con il professor Tullio Spagnuolo Vigorita.

PARTE I

La genesi e la diffusione dei modelli cittadini di Roma

CAPITOLO I

1.1 - *Le conseguenze della guerra latina*. Il conflitto tra Roma e le città latine (alleanze con i Volsci e con numerose città campane), di poco successivo alla I guerra sannitica, potrebbe essere stato più lungo ed incerto di quanto non ce lo dipinga la tradizione, che lo fa terminare nel 338 a.C. con la vittoria di Roma¹ ed un indizio di questi sospetti si può cogliere nella problematica successione degli eventi così come delineata nella versione di Tito Livio². Le conseguenze di questa vittoria furono essenzialmente due: e cioè, la lega latina fu sciolta ed ebbero termine i reciproci diritti esistenti tra le 'città-stato'³ del *nomen Latinum*⁴; nei fatti, la nuova organizzazione dei popoli del Lazio, non fu uniforme ma regolata secondo le esigenze di sicurezza della *civitas Romana*.

Tale combinazione di effetti determinò una profonda trasformazione nell'assetto della nazione latina la quale passò dal sistema della lega tra libere 'città-stato' in posizione di parità al sistema di un 'organismo' unitario nel quale, secondo la visione del De Martino, «una sola, Roma, era la città mentre tutte le altre ne avrebbero costituito semplici appendici amministrative»⁵, tenute «ai suoi ordinamenti»⁶.

¹ Classico il quadro di riferimento che si può vedere in MOMMSEN 1887, III, p. 607 ss.; quanto alle delicate questioni della configurazione e dell'avvicendamento delle cariche magistratuali nel periodo, in parte alla base dello scoppio della guerra latina stessa, vd. KUNKEL - WITTMANN 1995, p. 395 s., p. 671 s., p. 681 ss. Sulla riorganizzazione e la politica territoriale perseguite dai Romani in seguito al *bellum Latinum* (part. Liv., 8.8.14) cfr. SALMON 1953a, p. 93 ss.; ID. 1953b, p. 133 ss.; CATALANO 1965, p. 218 ss., TOYNEE 1981, I, p. 144 ss.; p. 287 ss.; BERNARDI 1973, p. 63 ss.; SHERWIN WHITE 1973, p. 38 ss.; GALSTERER 1976, p. 25 ss.; HUMBERT 1978, p. 176 ss.; SALMON 1982, p. 48 ss.; CORNELL 1989, p. 360 ss.; CORNELL 1995, pp. 347-352; LAFFI 2003, p. 15 ss.; GAGLIARDI 2006, p. 17 ss.; importante l'osservazione di carattere linguistico di CRIFÒ 2009, p. 43 s.; *adde* CHIABÀ 2011, p. VIII ss., ove ulteriore bibliografia.

² Liv., 8.8.3-13; sul tema, vd. l'approfondita disamina della SORDI 1965, p. 108 ss., part. 132 ss.

³ Sulla legittimità e i limiti dell'applicabilità dell'uso del concetto di città-stato per la realtà romana, vd. in generale DE MARTINO 1989, p. 433 ss.

⁴ Ancora fondamentali, sulla lega latina, i lavori di ALFÖLDI 1965, SALMON 1969, e BERNARDI 1973; sul problema della configurabilità del *nomen Latinum* come 'centro di imputazioni giuridiche' vd. ORESTANO 1968, p. 111 ss. Agile descrizione d'insieme in CRIFÒ 2010, p. 59 s.

⁵ Vd. DE MARTINO 1973, II, p. 139; nel suo saggio sui moduli operativi dell'integrazione, LINKE 2006, p. 65 ss., ridimensiona l'importanza del tenore formale degli stessi, a vantaggio della funzionalità della struttura familiare romana.

⁶ DE FRANCISCI 1941, p. 5; vd. CATALANO 1965, p. 235 ss., per l'inquadramento dei *foedera* nella realtà giuridico-religiosa romana; vd. anche CURSI 2006, p. 1574 ss., per la valutazione della corretta classificazione dei trattati, al di là dei raggruppamenti di tipo convenzionale.

In realtà, dietro quella che potremmo definire la causa occasionale dello scoppio della guerra latina, si nasconde anche l'estrema reazione di città anticamente egemoni nell'ambito della lega latina, come ad esempio Tuscolo o la potente Tivoli, contro il ruolo sempre più determinante assunto da Roma⁷, e a mitigare l'affermazione del De Martino si può obiettare che, dopo lo scioglimento della lega, non tutte le città latine godettero dello stesso trattamento⁸. Alcune città, infatti, come la stessa *Tibur* e *Praeneste*, dovrebbero aver mantenuto la propria autonomia di "città federate"⁹ e conservato i privilegi dell'antico *foedus Cassianum*¹⁰.

Il prezzo da pagare per il godimento di quella condizione privilegiata¹¹ fu la confisca di buona parte dei propri territori, come racconta Liv., 8.14.9: *Tiburtes Praenestinique agro multati*¹².

All'indomani del 338 a.C., dunque, Roma si trovò di fronte a un compito nuovo e al tempo stesso arduo: l'organizzazione dei territori conquistati¹³.

I percorsi principalmente battuti da Roma in tale opera furono essenzialmente tre¹⁴: il sistema delle alleanze, l'incorporazione dei territori conquistati nella cittadinanza romana, la deduzione di colonie.

La politica delle alleanze, secondo una nota lezione¹⁵, fu largamente e in un primo momento praticata dai Romani «per procurarsi gli aiuti necessari per l'affermazione della sua potenza, poi, raggiunta questa, per vincolare a sé le popolazioni dell'Italia»; ciò che spesso non è valutato nella giusta luce è che lo strumento di realizzativo di tale politica, il *foedus*, è in realtà espressione tra le più caratteristiche della dimensione del sistema giuridico-religioso romano¹⁶, basata, anche, sull'apertura dello *ius fetiale* a tutti i popoli¹⁷, fatto questo che permise in un determinato momento che l'Italia si

⁷ Cfr. DE MARTINO 1989, p. 79.

⁸ Vd. CRIFÒ 2005, 69, per rilievi in rapporto alla fase 'italiana' della *civitas Romana*.

⁹ SOMMELLA 1988, p. 30, p. 53 s., p. 113 ss., per la qualificazione di elementi di carattere urbanistico in connessione alle vicende politico-giuridiche relative a Tivoli e a Palestrina; CAPOGROSSI COLOGNESI 2000, p. 99; ROSELAAR 2008, p. 578 n. 27.

¹⁰ FERENCZY 1975, p. 232 ss., BOTTIGLIERI 1980, p. 317 ss., CAPOGROSSI COLOGNESI 2000, p. 70 ss., ove bibliografia.

¹¹ E vd. il collegamento che HUMBERT 1978, p. 41, compie in modo esplicito relativamente alla dibattuta questione del *suis legibus uti*.

¹² Vd. HUMBERT 1978, p. 190; cfr. SORDI 1999, p. 520, per una razionalizzazione della causa della sanzione inflitta a Tiburtini e Prenestini, in linea con il comportamento da essi tenuto; ultimamente, ROSELAAR 2008, p. 578 n. 27.

¹³ In generale, sul punto, CRIFÒ 2010, p. 125 ss.

¹⁴ Per un accostamento degli impianti classificatori nella corrente manualistica, dal quale spesso affiorano, pur in una diffusa convergenza di fondo, alcuni peculiari nodi problematici, cfr. DE FRANCISCI 1941, p. 10 ss.; LONGO - SCHERILLO 1944, p. 121 ss.; ARANGIO-RUIZ 1957, p. 110 ss.; BONFANTE 1959, I, p. 247 ss.; GROSSO 1965, p. 79 ss.; KUNKEL 1973, p. 51 ss.; FREZZA 1974, p. 79 ss.; KASER 1977, p. 97 ss.; TONDO 1981, p. 249 ss.; CÀSSOLA - LABRUNA 1989, p. 246 ss.; BURDESE 1994, p. 111 ss.; GILIBERTI 1997, p. 124 ss.; GUARINO 1998, p. 113 ss.; DE MARINI AVONZO 1999, p. 120 s.; BRETONE 2000, p. 40 ss.; LANTELLA - STOLFI 2005, p. 56 s.; CRIFÒ 2005, p. 123 ss.; FRANCIOSI 2005, p. 71 ss.; CAPOGROSSI COLOGNESI 2009, p. 383 ss.; CERAMI 2010, p. 99 ss.; SCHIAVONE 2011, p. 41 ss.; COSTABILE 2012, p. 123 ss.; GIACHI - MAROTTA 2012, p. 173 s.

¹⁵ DE FRANCISCI 1941, p. 9.

¹⁶ Vd. in particolare CATALANO 1965, p. 22 ss.

¹⁷ CATALANO 1990, p. 10 ss.; cfr. GRELE 1990, p. 313 ss.

presentasse, in effetti, come un insieme di più di cento alleanze diverse, che condividevano un solo aspetto in comune: e cioè che uno dei contraenti fosse Roma¹⁸.

L'incorporazione nella cittadinanza romana, attraverso una prima e peculiare forma di 'municipalizzazione' del territorio¹⁹ rappresentò, d'altra parte, una modalità organizzativa destinata ad una grande diffusione e consistette in un certo quale assorbimento integrativo nella *civitas Romana* mediante le due notissime tipologie della concessione della *civitas sine suffragio* (per cui, alle città che ne divenivano per così dire 'titolari' era conferita una cittadinanza parziale, senza diritti politici²⁰); o, alternativamente, della *civitas optimo iure*, la quale consisteva nel conferimento della piena cittadinanza romana: chi ne avesse goduto, avrebbe partecipato a tutti i diritti del *civis*, non solo dal punto di vista del diritto privato ma anche da quello del diritto pubblico²¹.

La *deductio* di colonie, *Latinae* o *civium Romanorum*, con fondazione *ex novo* (ed in seguito eventualmente fittizia) od occupazione strategica di un centro preesistente costituisce l'altra forma 'classica' sperimentata dai Romani per il controllo e per l'espansione territoriale entro limiti ristretti che si andarono via via estendendo a quelli peninsulari²²: le singole colonie, in linea generale, sorgevano per atto unilaterale di Roma²³; all'incirca verso il 180 a.C. cessa la deduzione di *coloniae Latinae*²⁴, in senso proprio; ma non ingannerà la vita più lunga goduta dal 'modello' delle colonie romane: le cui caratteristiche della prima ora subirono mutamenti notevoli nel tempo e si discostarono di molto dai modesti presidi militari quali furono le originarie *coloniae maritimae* del IV o III sec. a.C.

Peraltro, come ampiamente noto, tutti gli schemi organizzativi così accenati non composero affatto un preordinato e rigido programma di espansione, ma può in effetti apparire tale ai nostri occhi, ciò che fu, piuttosto, ispirato alla funzionalità e alla pragmatica flessibilità in vista del conseguimento del miglior risultato possibile²⁵.

1.2 - *Significato originario e mutamenti della civitas sine suffragio*. La *civitas sine suffragio* è un istituto di grande importanza che si pone alle origini del sistema municipale romano²⁶.

¹⁸ BELOCH 1880, p. 194: su cui DE FRANCISCI 1941, 10 s.

¹⁹ Per cui, secondo CAPOGROSSI COLOGNESI 1994, p. 35: «Prosegue in qualche modo la vecchia tradizione dell'assorbimento dei vinti da parte del vincitore con le immediate conseguenze in termini di forza numerica e di potenza politica. Ma ora il processo costitutivo della città stato si è concluso, almeno dal punto di vista urbanistico territoriale, e di conseguenza non si ha lo spostamento forzato dei nuovi cittadini nelle strutture urbane del vincitore. L'irradiazione della cittadinanza avviene ora rispettando gli insediamenti nemici esistenti e il conseguente sistema urbanistico: siamo agli inizi del sistema municipale».

²⁰ HUMBERT 1978, p. 209 ss.

²¹ HUMBERT 1978, p. 251 ss.

²² SPAGNUOLO VIGORITA 1999, p. 79 s.

²³ Vd. PETRUCCI 1989, p. 17 ss.

²⁴ Con i casi di Aquileia o di Lucca.

²⁵ Vd. SPAGNUOLO VIGORITA 1999, p. 74 ss.

²⁶ Sull'importanza di un'integrazione che dipenda da una «cittadinanza intesa come *status giuridico*» e quindi sul rilievo determinante della *civitas sine suffragio* nell'esperienza aggregante di Roma, insiste in modo particolare CRIFÒ 2005a, *passim*, ma in specie, p. 25 ss.

Secondo la tradizione, essa sarebbe stata concessa da Roma, all'indomani del 338 a.C., a varie comunità italiche ed in relazione a situazioni diverse che cercheremo di analizzare nel corso di questa trattazione. Testo fondamentale di riferimento è:

Liv., 8.14²⁷: *Principes senatus relationem consulis de summa rerum laudare, sed, cum aliorum causa alia esset, ita expediri posse consilium dicere, si, ut pro merito cuiusque statueretur, de singulis nominatim referrent populis. Relatum igitur de singulis decretumque. Lanuvinis civitas data sacraque sua reddita, cum eo ut aedes lucusque Sospitae Iunionis communis. Lanuvinis municipibus cum populo Romano esset. Aricini Nomentanique et Pedani eodem iure quo Lanuvinis in civitatem accepti. Tusculanis servata civitas quam habebant, crimenque rebellionis a publica fraude in paucos auctores versum. In Veliternos, veteres cives Romanos, quod totiens rebellassent, graviter saevitum: et muri deiecti et senatus inde abductus iussique trans Tiberim habitare, ut eius qui cis Tiberim deprehensus esset usque ad mille pondo assium clarigatio esset, nec priusquam aere persoluto is qui cepisset extra vincula captum haberet. In agrum senatorum coloni missi, quibus adscriptis speciem antiquae frequentiae Velitrae receperunt. Et Antium nova colonia missa cum eo ut Antiatibus permetteretur, si et ipsi adscribi coloni vellent; naves inde longae abactae interdictumque mari Antiati populo est et civitas data. Tiburtes Praenestinique agro multati, neque ob recens tantum rebellionis commune cum aliis Latinis crimen sed quod taedio imperii Romani cum Gallis, gente efferata, arma quondam consociassent. Ceteris Latinis populis conubia commerciaque et concilia inter se ademerunt. Campanis equitum honoris causa, quia cum Latinis rebellare noluisent, Fundanisque et Formianis, quod per fines eorum tuta pacataque semper fuisset via, civitas sine suffragio data. Cumanos Suessulanosque eiusdem iuris condicionisque cuius Capuam esse placuit. Naves Antiatum partim in navalia Romae subductae, partim incensae, rostrisque earum suggestum, in foro exstructum adornari placuit, Rostraque id templum appellatum.*

La *civitas sine suffragio* rappresentava, come è noto, un particolare tipo di cittadinanza dalla quale erano esclusi i diritti politici propri dei *cives Romani* e in modo particolare lo *ius suffragii*, la facoltà di votare nelle assemblee popolari e lo *ius honorum*, la facoltà di accedere alle magistrature²⁸.

Secondo autorevoli pareri²⁹, caratteristica fondamentale della *civitas sine suffragio* sarebbe stata, dunque, quella di garantire a chi l'avesse ricevuta da un lato la parte-

²⁷ Sul tema, diffusamente, SHERWIN WHITE 1973, p. 40 ss.; FREDERIKSEN 1984, p. 221 ss. (limitatamente al coinvolgimento delle popolazioni campane), e GAGLIARDI 2006, p. 208 s.

²⁸ Cfr. SORDI 1960, p. 107 ss.

²⁹ Cfr. innanzitutto SORDI 1960, p. 107 ss. Sulla stessa linea, mi pare opportuno riportare quanto segnalato testualmente dalla MANCINI 1997, p. 142, con riferimento al pensiero di DE VISSCHER 1955, p. 249: «Il vero fondamento storico della *civitas sine suffragio* si trova nel regime del *municipium*, implicante una certa cooperazione o associazione di *munia*, *officia* o servizi di carattere pubblico. L'impegno preso sotto questo punto di

cipazione, in linea di principio, ai diritti propri del cittadino romano, ma dall'altro l'esclusione dall'impegno di partecipare alla 'vita pubblica' in Roma.

Con esclusione dallo *ius suffragii* e dallo *ius honorum*, la *civitas sine suffragio* doveva consistere alle origini nel diritto di residenza giuridicamente garantita in Roma³⁰.

Studi importanti, a partire dai contributi di M. Sordi³¹ e di M. Humbert³², sembrano aver confermato in modo definitivo tale conclusione, in modo precipuo sulla base della celebre definizione di Paolo Diacono³³:

Fest. Paul, s.v. *Municipium*, 155 L.: *Municipium id genus hominum dicitur, qui, cum Romam venissent neque cives Romani essent, participes tamen fuerunt omnium rerum ad munus fungendum una cum Romanis civibus, praeterquam de suffragio ferendo aut magistratu capiendo.*

La locuzione *cum Romam venissent* sembra infatti rendere perfettamente il carattere "personale" ed "occasionale" che il conferimento della *civitas sine suffragio* assumeva, anche se potenzialmente essa era estesa a tutti i cittadini dello 'Stato' con cui Roma entrava in rapporto. I diritti conferiti con la *civitas* erano esercitabili di fatto solo da coloro che venivano a Roma, ed erano strettamente collegati con la residenza in questa città.

Tra l'altro, questo spiegherebbe, a parere di molti studiosi³⁴, la profonda analogia che la *civitas sine suffragio* presentava alle origini con l'*hospitium publicum* e la possibi-

vista da una città nei confronti di Roma si pone su un piano totalmente diverso dal diritto di cittadinanza. È il risultato di un accordo più o meno liberamente consentito con una città straniera e non comporta alcuna inferiorità dei membri di questa di fronte ai cittadini romani. Così considerata la non partecipazione dei membri dei municipi allo *ius suffragii* o allo *ius honorum* sarebbe semplicemente la conseguenza del carattere straniero di queste città»; SHERWIN WHITE 1973, p. 37, che a proposito della concessione della *civitas sine suffragio* ai Campani osserva: «The Campani had officially assisted the Latins in the first phase of their last revolt, although the aristocracy, who provided the cavalry, had refused to fight. For this, Capua as community was punished with fines of money and land, while the knights were rewarded for their loyalty to Rome with the gift of what Livy calls *civitas Romanæ*». Su analoga posizione NICOLET 1980, p. 38. Va detto, peraltro, di come altri studiosi ritengano che la *civitas sine suffragio* non abbia mai avuto alcun significato di privilegio e che abbia piuttosto indicato una condizione di sudditanza. Tra questi autori si deve segnare HUMBERT 1978, p. 206, secondo cui il carattere onorifico della *civitas sine suffragio* sul quale gli storici hanno insistito non sarebbe che una illusione. Humbert dissente pertanto dall'opinione della Sordi secondo cui la *civitas sine suffragio* avrebbe comportato alle origini il privilegio di accedere alla *civitas optimo iure* tramite l'insediamento individuale e definitivo sul suolo romano. (E vd. infatti MOMMSEN 1887, III, p. 571, il quale riteneva la *civitas sine suffragio* una forma di assoggettamento per i popoli ribelli: «Die Bürgergemeinde minderen Rechts, welche der Kürze wegen hier als Halbbürgergemeinden bezeichnet wird, heisst den Römern *civitas sine suffragio* oder *municipium civium Romanorum*, wobei man sich erinnern muss, dass, als dies Institut aufkam, es ein *municipium* stimmberechtigter Vollbürger nicht gab». Stessa linea interpretativa TOUTAIN 1918, p. 2023; già MARQUARDT 1888, I, p. 37; e vd. ora, per tutti, HUMBERT 1978, p. 185 ss.

³⁰ Su questo aspetto TOUTAIN 1918, p. 2024: «Il ne faut d'illieurs s'exagérer l'importance de ce droit de suffrage. Il ne pouvait s'exercer qu'à Rome, dans les comices. Il n'aurait donc pas eu de valeur pratique pour l'immense majorité des habitants de villes comme Capoue et Cumes, fort éloignées de Rome».

³¹ SORDI 1960, p. 107 ss.

³² HUMBERT 1978, p. 205 ss. e, più di recente, Id. 2006, p. 14 ss.

³³ Sulla figura di Paolo Diacono, vd. in particolare LEONARDI 1985, p. 9 ss.; Id. 2001, p. 13 ss. Sull'opera, CERVANI 1978, MOSCADI 1979, p. 17 ss., LANCIOTTI 2000, p. 237 ss.

³⁴ Sull'analogia tra *civitas sine suffragio* ed *hospitium publicum*: WILLEMS 1880, p. 364; KARLOWA 1885, p. 296; MANNI 1947, p. 16. Di avviso contrario MOMMSEN 1887, III, p. 231, e DE MARTINO 1973, II, p. 88: «Dal lato

lità di confusione con esso³⁵: al pari di quella, infatti, anche l'*hospitium* avrebbe dato diritto ad una residenza giuridicamente tutelata nella città di Roma accompagnata dall'esenzione degli oneri relativi alla condizione di cittadino (*immunitas*). Al di là delle possibili analogie tra la *civitas sine suffragio* e l'*hospitium*, dalle considerazioni finora fatte emerge che la *civitas sine suffragio*, originariamente e di certo al tempo della concessione ai Ceriti³⁶, avrebbe indicato una situazione di onore e privilegio³⁷.

Il carattere di premio della concessione ben presto venne meno, cosicché quando all'incirca nel 338 a.C. la *civitas sine suffragio* fu conferita da Roma, come ricompensa per i servizi resi, ai Fundani, ai Formiani e ai cavalieri Campani, benché conservasse ancora il carattere originario di onore e di privilegio, essa andava già assumendo sempre più spiccatamente il significato di concessione unilaterale:

Liv., 8.14.3: *Campanis equitum honoris causa, quia cum Latinis rebellare noluisent, Fundanisque et Formianis, quod per fines eorum tuta pacataque semper fuisset via, civitas sine suffragio data.*

Qualche anno dopo, probabilmente nel 306, il carattere di privilegio della concessione apparirà totalmente perso:

Liv., 9.43.24: *Anagninis quique alii arma Romanis intulerant civitas sine suffragii latone: data concilia conubiaque adempta et magistratibus praeter quam sacrorum curatione interdictum.*

M. Sordi vide in questo specifico episodio il punto di svolta della degradazione della stessa *civitas sine suffragio*, da statuto privilegiato ad una situazione peggiore³⁸.

Ciò sarebbe confermato da un aspetto già ben colto dagli studiosi moderni³⁹ e che consiste nel fatto che, contemporaneamente a tale concessione, i Romani avessero provveduto a disgregare la stessa struttura politica di Anagni, rendendovi impossibili i *concilia* e vietando l'elezione di magistrati cittadini.

«Qui, infatti la cessazione delle magistrature locali significava la paralisi, se non la dissoluzione della stessa *res publica*, con la conseguenza che proprio la *civitas sine suffragio* contestualmente a tale provvedimento, diveniva l'unico punto di riferimento anche per i rapporti dei cittadini di Anagni tra loro»⁴⁰.

strettamente istituzionale non è possibile concepire la *civitas sine suffragio* come una sorta di stato internazionale, alla stregua dell'*amicitia* e dell'*hospitium*. Qualunque sia stato il fine originario, la *civitas sine suffragio* è conferita per atto unilaterale dello stato romano e consiste nella partecipazione all'ordinamento giuridico di Roma, salvo l'esercizio dei diritti politici. In quanto tale essa ha caratteristiche proprie che non vanno confuse con quelle di altri istituti».

³⁵ CRIFÒ 1961, p. 40 ss., p. 125 ss.

³⁶ Cfr. Gell. N. A. 16,13,6, che definisce Cere il primo municipio cui *ut honorem civitatis Romanae quidem caperent sed negotiis tamen atque oneribus pacarent*.

³⁷ SORDI 1960, p. 10 ss., HUMBERT 1972, p. 231 ss., GRIEVE 1983, p. 26 ss.

³⁸ Vd. SORDI 1960, p. 118.

³⁹ Cfr. TORRENT 1970, p. 32; TIBILETTI 1978, p. 349; HUMBERT 1978, p. 154 ss.

⁴⁰ Cfr. CAPOGROSSI COLOGNESI 1994, p. 43 s.

Da quel momento l'antica analogia tra l'*hospitium publicum* e la *civitas sine suffragio*, col diritto di residenza che ambedue comportavano, venne meno; da quel momento avere la *civitas sine suffragio* non significò più avere il diritto di *Romam venire*, ma indicò, invece, l'incorporazione nello stato romano della propria città accompagnata, perciò, da un diverso atteggiarsi dell'autonomia.

I tre momenti significativi nel corso della trasformazione di questo istituto possono quindi individuarsi a) in una fase originaria, in cui la *civitas sine suffragio* indicava una situazione di privilegio e di onore che aveva caratteristiche di reciprocità: esemplificativa è, a questo proposito, la concessione fatta a Cere; b) in una seconda fase, allorché la *civitas sine suffragio* mantenne il carattere originario di onore e privilegio, ma assunse il significato di concessione unilaterale (ciò sarebbe testimoniato dalla concessione ai cavalieri campani, ai Formiani e ai Fundani); c) in un'ultima fase, durante la quale la concessione unilaterale della *civitas sine suffragio* indicò una situazione di integrazione con Roma⁴¹, evidente nei celebri episodi di Anagni e di Anzio⁴².

1.3. *La civitas sine suffragio e l'isopoliteia greca*. Osserviamo ora la *civitas sine suffragio* sotto un altro aspetto.

Niebhur⁴³ riteneva, sulla base di alcune testimonianze di Dionigi⁴⁴, che la *civitas sine suffragio* corrispondesse all'*isopoliteia greca*⁴⁵.

Dionigi ci parla di *isopoliteia* in numerosi casi:

1) a proposito del *foedus* con *Gabii*⁴⁶, Dion. Hal., 4, 58, 3⁴⁷: οὐτε γὰρ ἀπέκτεινεν οὐδένα Γαβίων οὐτ' ἐξήλασε τῆς πόλεως οὐτ' εἰς ἀτιμίαν ἢ χρημάτων ἀφαίρεσιν ἐζημίωσε, συγκαλέσας δ' εἰς ἐκκλησίαν τὸ πλῆθος καὶ βασιλικὸν ἐκ τυραννικοῦ τρόπου μεταλαβών, τὴν τε πόλιν αὐτοῖς ἔφη τὴν ἰδίαν ἀποδιδόναι καὶ τὰς οὐσίας ἃς ἔχουσι συγχωρεῖν καὶ σὺν τούτοις τὴν Ῥωμαίων ἰσοπολιτείαν ἅπασι χαρίζεσθαι, οὐ δι' εὐνοίαν τὴν πρὸς τοὺς Γαβίους, ἀλλ' ἵνα τὴν Ῥωμαίων ἡγεμονίαν ἐγκρατέστερον κατέχη ταῦτα πράττων· κρατίστην ἡγούμενος ἔσεσθαι φυλακὴν ἑαυτοῦ

⁴¹ Cfr. SORDI 1960, p. 121.

⁴² Su cui *infra*.

⁴³ NIEBUHR 1834, III, p. 69.

⁴⁴ Sull'assetto costituzionale del più risalente periodo della storia di Roma secondo il problematico punto di vista dell'Alicarnassense, vd. in generale gli studi di FASCIONE 1988, Id. 1993, GABBA 1996.

⁴⁵ KONOPKA 1929, p. 587; SHERWIN WHITE 1973, p. 40; DE VISSCHER 1948-1949, p. 15: «Attraverso tutta la storia dell'espansione della cittadinanza romana sempre traspare e si mantiene il fenomeno della doppia appartenenza, della coesistenza cioè della cittadinanza locale con quella romana. Questo fenomeno appariva d'altronde tanto più accettabile nelle parti ellenizzate dell'impero, che da secoli erano abituati alla pratica dell'*isopoliteia*, privilegio che assicurava ad uno straniero la qualifica di cittadino senza che questi rinunciasse affatto alla sua cittadinanza d'origine».

⁴⁶ Vd. FASCIONE 1993, p. 53 s.

⁴⁷ Su cui CATALANO 1965, p. 98, p. 206; HUMBERT 1978, p. 89 ss.; AULIARD 2006, p. 78 s.