

CURARE LA DEMOCRAZIA

Una riflessione multidisciplinare

a cura di
Giovanni Di Cosimo



Wolters Kluwer

CEDAM

Progetto *Reinvigorate Democracy in Time of Crisis: how to Face New Challenges through Social, Economic and Political Innovation - RADAR*, finanziato sul “Bando 2019 per progetti di ricerca finalizzata alla didattica di eccellenza nell’ambito del programma Dipartimento di eccellenza”, Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Macerata.

Copyright 2022 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97, Edificio B3, 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall’art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell’Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org

L’elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l.
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

INDICE

| | |
|-------------------|---|
| Introduzione..... | 1 |
|-------------------|---|

Sezione I - ISTITUZIONI

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. <i>Giovanni Di Cosimo</i> Ci salverà la democrazia diretta?..... | 5 |
| 2. <i>Angela Cossiri</i> Nuove tecnologie e vulnerabilità degli Stati liberali in tempo di “guerra”: il contrasto alla disinformazione nei <i>new media</i> come strumento di resilienza democratica..... | 15 |
| 3. <i>Edoardo Caterina</i> Bancarotta del costituzionalismo multilivello? La Corte EDU di fronte ai regimi autoritari..... | 33 |
| 4. <i>Massimo Meccarelli, Cristiano Paixão</i> Costituzione e democrazia in emergenza: il problema delle categorie analitiche..... | 45 |
| 5. <i>Gianluca Contaldi</i> Il programma NextGenEU e (l’antico) problema del deficit democratico dell’UE..... | 73 |
| 6. <i>Pierangelo Buongiorno</i> Il senato ‘ai tempi del colera’. Crisi politica e istituzionale sul finire della repubblica romana..... | 99 |

Sezione II - DIRITTI

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. <i>Giacomo Menegus</i> Libertà di riunione e pandemia, tra tutela della salute e logiche reazionarie..... | 119 |
| 8. <i>Alessandro De Nicola</i> Nuove modalità di esercizio del voto come antidoto all’astensionismo elettorale?..... | 135 |
| 9. <i>Tatiana de Souza Castro, Gabriel Faustino Santos</i> Crisi democratica e tutela dei diritti: la riforma costi- | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| tuzionale brasiliana del 1926 e la ridefinizione dell' <i>habeas corpus</i> | 149 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|

Sezione III - SFERA PUBBLICA

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10. <i>Francisco Javier Ansuátegui Roig</i> La reformulacion de la esfera publica | 173 |
| 11. <i>Alessio Lo Giudice</i> Il consumo delle idee. La contrazione del pensiero politico in epoca pandemica | 187 |
| 12. <i>Arianna Maceratini</i> La solidarietà è l'unica cura? Tensioni e prospettive della democrazia deliberativa habermasiana nell'e- mergenza da Covid-19 | 201 |
| 13. <i>Carlo Sabbatini</i> Lo stress test pandemico della democrazia nello specchio della letteratura. Considerazioni a margine di due opere di J. Saramago | 219 |

Sezione IV - ECONOMIA

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 14. <i>Elena Codoni</i> Le nuove s.r.l. come risposta alla crisi economica | 237 |
| 15. <i>Francesco D'Amario</i> <i>Amicus curiae e deep trade agreement</i> nell'Era della deglobalizzazione | 253 |
| 16. <i>Lorenzo Compagnucci, Dominique Lepore, France- sca Spigarelli</i> PNRR e Università: una prospettiva locale | 267 |
| 17. <i>Matteo Pignocchi</i> Il blocco dei licenziamenti e la tenuta dell'ordine economico in Italia | 291 |
| Notizie sugli autori | 315 |

CAPITOLO VI

IL SENATO ‘AI TEMPI DEL COLERA’. CRISI POLITICA E ISTITUZIONALE SUL FINIRE DELLA REPUBBLICA ROMANA

di *Pierangelo Buongiorno*

SOMMARIO: 1. “Los síntomas del cólera” – 2. Un ultimo sussulto di libertà – 3. I giorni dell’incertezza – 4. Il collasso – 5. Dopo la fine

1. “Los síntomas del cólera”

Il tempo della rivoluzione romana, del laborioso, tenace e irrimediabile logorarsi delle strutture repubblicane lungo l’arco di quel secolo che va dalle vicende dei Gracchi fino alla nascita del principato augusteo (133-27 a.C.), ha l’aspetto di un male lento, corrosivo, eppure capace di fiammate improvvise. Un male che si fece endemico, fiaccando in modo inesorabile assemblea senatoria e magistrature, e prima ancora di queste, il ceto di governo e in un certo qual modo persino le masse popolari.

Riecheggiando le parole di un celebre romanzo di Gabriel García Márquez, «los síntomas» della rivoluzione romana «son los mismos del cólera»: un morbo che, colpendo il corpo con ripetuti stati d’animo febbrili, lo deteriora, abbatte e porta a prostrazione fino ad estinguerlo, ma sotto la cui «bandera amarilla», quella cioè con la quale «se navegaba en emergencia», vi poterono essere le premesse di una stagione nuova per la ‘costituzione’ romana¹.

Uno storico di lingua greca di II secolo d.C., Appiano di Alessandria, avrebbe guardato a questo periodo della storia di Roma, come il “periodo delle guerre civili”, dedicandovi un’apposita sezione ‘monografica’ della sua storia di Roma (i *Rho-*

¹ Queste citazioni sono tratte da García Márquez (1985, 98 e 187).

maiká), strutturata appunto in cinque libri di *Emphyliá* (*Bellorum civilium libri*, nella tradizione medievale): il che ci conferma la percezione già antica dell'unitarietà di quello che poi lo storico anglosassone Ronald Syme nel pieno degli anni '30 avrebbe definito il tempo della rivoluzione romana².

I momenti salienti di questo smottamento della costituzione materiale dei Romani furono appunto la guerra con i *socii* italici, e poi (ancora e soprattutto) le contese fra Mario e Silla, sfociate nella sanguinosa guerra civile, e la successiva dittatura sillana, con le sue liste di proscrizione (le prime nella storia di Roma³) e la svolta aristocratica che lasciò saldo nelle mani del senato, adesso senza contrappesi, il ruolo di vertice dell'ordinamento romano. È cosa nota infatti come i tribuni della plebe – percepiti sin dai tempi dei Gracchi non più come complemento del sistema di governo senatorio, ma come elementi di rottura nei complessi equilibri politici romani – videro durante la stagione sillana e quella immediatamente successiva un forte ridimensionamento delle loro prerogative, sino quasi alla loro marginalizzazione. Ma gli equilibri disegnati da Silla furono smantellati quasi subito, dalla ricerca di un necessario compromesso fra le due fazioni di *optimates* e *populares*, rappresentate in quel frangente da Pompeo e Crasso. Entrambi furono consoli nell'anno 70 a.C., quasi a voler segnalare con la loro elezione congiunta, il raggiungimento di 'larghe intese' fra le parti in gioco; nel frattempo i *tribuni plebis* tornarono ad avere la pienezza dei propri poteri e, soprattutto, la facoltà di far approvare proprie proposte di legge. Il compromesso non risolveva il problema della direzione che tuttavia la *res publica* avrebbe assunto. Le questioni irrisolte si incancrenivano e si assisteva solo al lento procrastinarsi dell'inevitabile scontro finale. Le avvisaglie, peraltro, non mancavano: nel 67 a.C. il tribuno Gaio Cornelio tentò di far approvare un intero piano legislativo finalizzato a intervenire sulla corruzione elettorale, a limitare la possibilità per i magistrati dotati di *iurisdictio* di derogare agli editti emanati all'inizio dell'anno di carica con *decreta* ed *edicta repentina*, e ancora (soprattutto) a limitare fortemente le prerogative del senato di concedere la *solutio legibus* e di pronunciarsi sulla legittimità delle *leges publicae*. Un programma la cui approvazione fallì,

² Syme (1939).

³ Hinard (1985).

ma che ci restituisce l'exasperato contesto di conflittualità in cui maturò per esempio, appena pochi anni dopo, negli anni fra il 65 e il 63 a.C., la congiura di Catilina. Un episodio di cui abbiamo una percezione forse esasperata dal protagonismo di un politico ambizioso e con un'alta considerazione di sé come Marco Tullio Cicerone, ma che ancora una volta esprime come lo scollamento fra *optimates* e *populares* fosse ormai insanabile. Lo scontro fu comunque ancora rinviato dal rinnovarsi di un accordo, per quanto provvisorio, fra i capi fazione. A Pompeo e Crasso adesso si aggiungeva, per parte *popularis*, un nipote acquisito di Mario, Gaio Giulio Cesare. Questi giunse al consolato nel 59 a.C., un anno dopo il raggiungimento di un accordo privato con Pompeo e Crasso, comunemente noto come 'primo triumvirato'. Dopo la morte di Crasso, perito durante una velleitaria campagna in Oriente nel giugno del 53 a.C., si giunse all'ineludibile guerra civile fra Cesare e Pompeo, poi cantata dal poeta Lucano nella *Pharsalia*⁴.

L'élite senatoria era stata attraversata da tempo immemore da faglie a geometria variabile; ma queste si erano fatte – con il progredire del tempo – sempre più personalizzate: se Gaio Mario e Lucio Cornelio Silla erano stati a capo di fazioni talora anche profondamente divise al loro interno, con Pompeo e Cesare, e senza più Crasso a far da mediatore, il percorso di personalizzazione era ormai compiuto. Il *casus belli* fu il diniego a Cesare di porre la propria candidatura per un nuovo consolato *in absentia* (e quindi implicitamente l'obbligo di rientrare dalle Gallie in Italia sciogliendo gli eserciti e deponendo l'*imperium*): è celebre a tale riguardo, nell'immaginario comune, l'episodio dell'attraversamento del Rubicone da parte di Cesare e del suo esercito in armi il 10 gennaio del 49 a.C. Il senato, formalmente ai vertici dell'ordinamento pubblico di Roma, rimaneva inerme, incapace di porre un freno al conflitto. Parte dei senatori seguì Pompeo in Grecia, una parte cesariana rimase a Roma nella convinzione di garantire continuità e legittimità alla gestione del po-

⁴ Le vicende della generazione post-sillana sono attualmente al centro del progetto di ricerca interdisciplinare *La 'culture politique' d'une République finissante*, coordinato presso l'UMR 7044 *Archimède* di Strasburgo da Maria Teresa Schettino (per i primi risultati vd. Schettino, Zecchini 2019, e poi Schettino *et al.* 2021). Per un affresco complessivo, di taglio più marcatamente propografico, è sempre utile il monumentale studio di Gruen (1974) sulla 'ultima generazione' della repubblica romana.

tere: ma concretamente le decisioni erano prese dai due principali contendenti e da pochi comprimari che in ogni caso non rappresentavano gli interessi della *res publica populi Romani*⁵.

Come è noto, dopo circa un anno e mezzo di Pompeo peri: sconfitto a Farsalo nell'agosto 48 a.C., fu ucciso poche settimane dopo in Egitto. Intanto, dopo l'eliminazione delle ultime sacche di resistenza pompeiana in Africa e in Spagna, Cesare assunse una dittatura: non più la magistratura emergenziale della tradizione alto e medio-repubblicana, ma una costruzione nuova, paradossalmente analoga a quella sillana, finalizzata a concentrare molto potere nelle mani di un solo uomo (Francesco De Martino ha parlato per queste magistrature di vere e proprie 'aberrazioni costituzionali'⁶) e così poter ridefinire non soltanto gli equilibri politici di Roma ma anche meccanismi e funzioni dell'ordinamento romano: in poco più di un triennio Cesare realizzò significative riforme, che interessarono – per l'aspetto che qui più interessa – le assemblee senatorie e popolari (il senato fu portato prima a novecento, poi addirittura a mille membri) e le magistrature (con un incremento del numero di magistrati fissati all'indomani delle riforme sillane). Tutto sembrava mutato e in realtà il vero cambio di passo nell'esperienza 'costituzionale' romana era ancora di là da venire. Anzi, il prezzo di questa politica così ostentatamente e affrettatamente 'monarchica' sarebbe stato l'eliminazione stessa di Cesare, ucciso il 15 marzo del 44 a.C. per mano di senatori riuniti in congiura e convinti che Cesare puntasse a ripristinare il tanto aborrito *regnum*, di cui i Romani si erano liberati ormai da quasi cinque secoli⁷.

Eppur tuttavia non bastava eliminare il 'tiranno' – come forse poteva credere ingenuamente qualche senatore più giovane come Marco Giunio Bruto: di certo non lo credeva un Cicerone – perché la *libera res publica* fosse salva. Gli anni intorno al 44 a.C. erano appunto, ormai, *los tiempos del cólera*, l'idea stessa di repubblica, così come si era venuta consolidando almeno dopo la fine del conflitto plebeo agli inizi del III secolo a.C., era ormai corrosa: le masse popolari erano abilmente sfruttate in

⁵ Sul tentativo di dare effettività all'attività dei senatori al seguito di Pompeo vd. Gabba (1960, 221-232). Più in generale sulla guerra civile fra Cesare e Pompeo vd. ora Fezzi (2017).

⁶ Vd. le analisi condotte da De Martino (1973²).

⁷ Sul tema si vd. almeno la biografia cesariana di Canfora (1999).

chiave demagogica dalla fazione *popularis*, mentre gli *optimates* (o almeno una parte di loro) non avrebbe disdegnato la figura di un uomo forte come lo erano stati Silla e (a suo modo anche più scopertamente) Pompeo. E inoltre c'era da gestire il complesso mondo degli eredi di Cesare: il pronipote Ottaviano e gli 'eredi politici' Marco Antonio e Marco Emilio Lepido.

La morte di Giulio Cesare portò insomma allo scoppio di una crisi politica con tratti e implicazioni mai viste prima nella storia romana. Va detto che nei mesi immediatamente successivi alle 'Idi di marzo', il Senato, i magistrati e le assemblee avevano lavorato a un'apparente pacificazione politica rispetto alle forme repubblicane (soppressione della dittatura; amnistia per i cesaricidi; approvazione degli atti di Cesare). Ma i conflitti non furono (e del resto non potevano essere) superati. Sarà sufficiente richiamare la linea molto dura tenuta da Cicerone avverso l'attività legislativa del console Marco Antonio, con l'estremo tentativo di difendere il legalismo della *libera res publica*⁸.

Il tutto avveniva in un senato romano ormai irrimediabilmente frantumato in fazioni, che lottavano non solo per il mantenimento del potere politico, ma anche per imporre diverse visioni del futuro istituzionale della *res publica*. È dunque interessante esaminare più in dettaglio, per quanto le fonti ce lo consentano, il ruolo giocato dalla classe dirigente senatoria durante questa crisi politica e morale del sistema repubblicano, di cui molto si comprende esaminando i decreti senatoriali emanati nei dodici mesi che vanno dalla partenza di Marco Antonio verso la provincia di Gallia Cisalpina (28 novembre 44 a.C.) e l'approvazione della *lex Titia de triumviris rei publicae constituendae* (27 novembre 43 a.C.).

Nel volgere di pochi mesi, il senato cedette progressivamente alle pressioni esercitate sia da Ottaviano che da Marco Antonio e altri cesariani, come per l'appunto il futuro 'terzo uomo', Marco Emilio Lepido. Si era ormai alla irrimediabile dissoluzione del modello repubblicano. In questo anno si possono identificare tre fasi distinte, scandite da due momenti periodizzanti. La morte dei consoli nella difesa di *Mutina* contro Marco Antonio e la marcia su Roma di Ottaviano nel mese di luglio.

L'attitudine del senato all'esercizio del potere conosce, in

⁸ Cfr. Buongiorno (2012, 545-567).

questre tre fasi, una progressiva perdita di controllo con il conseguente innesco di un meccanismo destinato a sfociare nel collasso sostanziale, prima ancora che formale, delle strutture repubblicane.

Nonostante tentativi anche recenti di affermare il contrario⁹, ci si può richiamare ancora oggi alla celebre recensione di Arnaldo Momigliano alla *Roman Revolution* di Ronald Syme¹⁰, e osservare come, sul finire dell'epoca repubblicana, l'aristocrazia senatoria non fu più in grado di intercettare le istanze delle grandi masse che si presentavano alla ribalta della scena romana: non tanto (e non soltanto) la plebe urbana, quanto soprattutto quelle masse anonime di oscuri italici e provinciali, spesso inquadrati nell'esercito, e che furono i veri protagonisti della fase cruciale della rivoluzione romana, sino a diventare, dopo la fine del 'secondo' triumvirato quella *coniuratio totius Italiae et provinciarum* (*Res gestae divi Augusti*, 25) che avrebbe sostenuto Ottaviano contro Marco Antonio.

2. Un ultimo sussulto di libertà

Come accennato, la prima fase in cui possiamo periodizzare l'attività del senato copre un periodo che va da novembre 44 a metà aprile 43, e corrisponde al periodo della lotta per la colonia di Modena e la provincia di Gallia Cisalpina. In questa fase il senato si arrocca nella difesa dei principi repubblicani anche attraverso il coinvolgimento degli eserciti di Ottaviano; un ruolo importante fu svolto anche da Cicerone, come dimostrano in particolare le Filippiche e le lettere scritte e ricevute da Cicerone in questo periodo.

Il nostro esame comincia da una delibera senatoria votata la sera del 29 novembre del 44 a.C. Un *senatus consultum* che rimescolava l'assegnazione delle province, conferendo a Marco Antonio un comando quinquennale sulle Gallie. Il provvedimento

⁹ Si pensi per esempio al provocatorio ma intelligente saggio di Millar (1998) sull'uso strumentale delle masse popolari, e soprattutto ad alcuni scendenti epigoni di recente fattura, che liquidano le complesse dinamiche della tarda repubblica romana e della crisi come una 'repubblica delle opinioni' o poco più.

¹⁰ Momigliano (1940, 75-80); sul dibattito Syme-Momigliano vd. anche Bandelli (2006, 199-217), e poi Traina (2017, X-XV).

to, sollecitato da Antonio, che svolse la *relatio*, fu approvato *per discessionem*, e dunque senza la consueta discussione che il tema avrebbe richiesto. Peraltro, per la fretta di ottenerlo, esso fu messo in votazione in spregio delle procedure formali, e dunque dopo il tramonto, in modo da permettere al console di lasciare già Roma nella notte e prendere la via della provincia cercando di placare le tensioni all'interno del suo esercito.

Questo piegamento delle procedure e della autonomia senatoria al volere di un magistrato costituiva evidentemente un *vulnus* e il capovolgimento dello schema repubblicano tradizionale, in cui il magistrato era, nei fatti, un mandatario del volere senatorio e chiamato pertanto a interagire con il popolo a mezzo di atti normativi di natura edittale o legislativa.

Non era la prima volta che questo succedeva, evidentemente, e in fondo l'intera storia della rivoluzione romana è una storia di rotture di modelli e di deroghe, ma l'ala più intransigente del senato, che definiremo 'repubblicana', aveva desiderato – dopo l'uccisione di Cesare – il ripristino di modelli tradizionali.

Ma fra la volontà ideologica e l'agibilità politica vi è spesso un abisso non trascurabile, e quindi, nonostante che il conflitto fra Decimo Bruto e Marco Antonio per il controllo della Cisalpina fosse alle porte, e molti scrivessero privatamente a Decimo Bruto di resistere, nessuno dei pretori e dei tribuni osava proporre di convocare il Senato e autorizzare legalmente una guerra contro Marco Antonio.

In queste ambasce trascorse il mese di dicembre, in cui l'unico argine ad Antonio fu costituito da Ottaviano: un giovane ambizioso, che pensava evidentemente di approfittare del disordine per conquistare una autorità ufficiale.

E l'ipotesi di un conferimento di questa autorità ufficiale a Ottaviano, che avrebbe spezzato palesemente gli equilibri repubblicani che si cercava di ripristinare, fu al centro del dibattito senatorio del mese di gennaio, con l'avvento dei nuovi consoli Irzio e Pansa.

La tradizione registra una lunga sessione senatoria, protrattasi per più giorni, in cui i repubblicani e i cesaricidi – capeggiati da Cicerone – provvidero ad annullare i provvedimenti provocati da Antonio in novembre, a dichiarare Antonio *hostis publicus* e a intervenire militarmente contro di lui. Si sostenne anche la necessità di conferire a Ottaviano un *imperium* che legittimasse sul piano istituzionale il suo ruolo politico e l'esercito privato che si era raccolto intorno a lui.

Una delega in bianco di così ampio respiro, infatti, oltre a rompere gli schemi repubblicani, comportava che il senato finisse sotto la tutela militare dell'erede politico di Cesare.

Il compromesso fu rintracciato nella costruzione di un potere, per Ottaviano, modellato come a supporto di quello dei consoli, Irzio e Pansa, anch'essi presto incaricati dal senato di combattere Antonio sostenendo le prerogative di Decimo Bruto.

Se da un lato – come osservava oltre un secolo fa già Guglielmo Ferrero – «la causa conservatrice non si poteva difendere se non con mezzi rivoluzionari»¹¹, dall'altro l'esasperato rispetto formale delle procedure (che traspare a più riprese dalle *Filippiche* e dall'epistolario ciceroniano) e la sequenza dei deliberati senatorii emanati fra il gennaio e l'aprile del 43 manifestano un rigore che induce a cogliere un tentativo di difesa, a grandi linee, di una normalità istituzionale.

Se si osserva la sequenza dei provvedimenti relativi al confinamento politico di Antonio, si può notare una prima ambasceria capeggiata dal giurista Servio Sulpicio Rufo; poi l'imposizione di un *ultimatum*; poi l'avvio del *tumultus* (ossia una leva straordinaria) da parte dei consoli, per costituire una prima minaccia all'ex console; da ultimo si giunge persino allo smantellamento dell'attività legislativa promossa da Antonio nel corso del 44 a.C., in taluni casi sostituita da provvedimenti nuovi, imputati dal senato al magistrato competente (ovvero il console Vibio Pansa) in sostituzione delle abrogate *leges Antoniae*: la *lex Vibia de actis Caesaris confirmandis*; la *lex Vibia de coloniis deducendis*; la *lex Vibia de dictatura tollenda*¹². Solo alla fine di questo processo, e già combattute le battaglie in Cisalpina, si giunge alla *Hostis-Erklärung*, ossia alla dichiarazione di Antonio come nemico pubblico¹³.

L'inverno del 43 a.C., almeno alla luce della nostra documentazione, mostra insomma un tentativo di mantenimento di una normalità istituzionale. Alla seconda metà di gennaio del 43 a.C., in piena dinamica di conflitto con Marco Antonio, si registra per esempio almeno una seduta senatoria per l'approvazione di provvedimenti ai limiti della routine, quali le questioni

¹¹ Ferrero (1902-1906, III, 170). A quest'opera, pur tanto controversa, si rinvia anche per una complessiva e minuta descrizione degli aspetti eventenziali.

¹² Rotondi (1912, 434).

¹³ Sulla *Hostis-Erklärung* vd. ora Varvaro (2020).

amministrative sulla via Appia, sulle zecche, sul finanziamento e lo svolgimento delle feste dei Lupercali.

Non mancano, ovviamente, sedute e delibere consacrate all'esame di problemi politici più spinosi: è in essi che si può cogliere il senso di divisione del senato fra i modelli della tradizione repubblicana e le esigenze sollecitate dalle contingenze politiche. È questo per esempio anche il caso degli atti illegalmente compiuti da Marco Bruto in provincia e per i quali il cesaricida chiedeva la conferma da parte del senato. Se da un lato Fufio Caleno, senatore vicino ad Antonio, si opponeva, agitando il vessillo della legalità (quello stesso vessillo adoperato dai repubblicani contro Antonio), il senato optava per il conferimento a Bruto, con valore retroattivo, di un alto comando proconsolare sulla Macedonia, sull'Illirico e sulla Grecia, con la raccomandazione di tenersi vicino all'Italia.

Va da sé che questo scenario di forte conflitto fra rigorismo istituzionale e pragmatismo politico finiva per indebolire il senato, vincolandolo alla discrezionalità d'azione dei suoi stessi mandatari, ai quali venivano delegati poteri sin troppo ampi. Sino a che questi poteri furono esercitati da uomini legati alla causa repubblicana, o quantomeno prudenti, come Irzio e Vibio Pansa, il senato ebbe l'impressione di poter controllare gli effetti di questa politica ondivaga. Ma la morte di entrambi presso Modena ebbe effetti devastanti.

3. I giorni dell'incertezza

Come abbiamo visto, dunque, fino al 21 aprile, quando Modena fu liberata, il senato, si era riunito con una certa regolarità gestendo con autorevolezza la *res publica* nel maggior rispetto possibile delle prassi tradizionali, anche grazie a un comune senatore di ritrovata libertà dopo la partenza di Antonio¹⁴ e malgrado l'agenda politica fosse pesantemente influenzata dall'assenza dei consoli a Roma. Il senato, infatti, a dire di Cicerone, si riuniva in questa fase solo per questioni di massima importanza.

Contro ogni aspettativa, proprio quel 21 aprile, *dies natalis* di Roma, momento della liberazione di Modena e giorno in cui

¹⁴ Cic. *fam.* X.28, del 2 febbraio: *ut enim primum post Antoni foedissimum discessum senatus haberi libere potuit.*

Cicerone pronunciava in senato la quattordicesima e ultima *Philippica*, avrebbe segnato l'inizio di diversi mesi di inefficacia e inadeguatezza dell'azione politica del senato. Privato nel giro di pochi giorni di entrambi consoli, il senato si mostrava agli occhi di Cicerone *orbis*, ossia orfano¹⁵, *timidus et ignavus* nell'opinione di Decimo Bruto¹⁶ e di certo, agli occhi di chi legge ancora oggi l'epistolario ciceroniano, in costante ritardo nell'azione politica, in quella tattica, rispetto agli avvicendamenti sui diversi fronti militari, e persino sul piano normativo. Di tale ritardo il senato stesso era consapevole: tra aprile e luglio Cicerone, come aveva già fatto in precedenza con Cassio (Cicerone, *Lettere ai familiari* [di seguito *fam.*], XII.7), invitò varie volte Plancio, console designato per il 42 a.C. e fisicamente vicino con le sue truppe agli stanziamenti di Lepido, a farsi "senato di sé stesso" (*fam.* X.16: *ipse sibi sis senatus*) ossia ad agire autonomamente secondo l'opportunità degli eventi, senza strumentalizzare la lentezza delle comunicazioni e del dibattito senatorio e senza dunque aspettare un esplicito decreto del senato per agire a vantaggio della *res publica*.

L'azione del senato in questi mesi pare finalizzata a tre scopi: 1) stabilire chi avrebbe detenuto il comando delle operazioni e su quale fronte; 2) ratificare fiduciosamente l'operato dei suoi generali, tributando loro ogni volta possibile onori e ringraziamenti e questo fino a quando il loro agire non fosse stato in pieno contrasto con gli interessi della *res publica* (è il caso di Lepido, onorato fino ad una settimana prima del tradimento); 3) affrontare a seconda degli esiti militari il problema della ricompensa ai soldati.

Proprio nella necessità di delegare 'in bianco' e di avere coattamente fiducia nell'operato dei propri generali si consuma l'esautoramento del senato: lo sgomento con cui è accolto il tradimento di Lepido ai mandati senatorii e il suo accordo con Antonio il 29 maggio e successivamente l'incapacità di opporsi alla marcia su Roma di Ottaviano del successivo mese di agosto per imporre il proprio consolato, furono i sintomi più evidenti di una crisi irreversibile.

È dunque necessario tratteggiare, ancorché brevemente, quali furono i momenti del dibattito senatorio che portarono al consolato di Ottaviano e poi alla formazione del triumvirato.

¹⁵ Cic. *fam.* XII.30, del 9 giugno.

¹⁶ La lettera è conservata in *fam.* XI.18.

Alla notizia della morte dei due consoli i senatori si riunirono a lungo e concitatamente il 26 e il 27 aprile con l'obiettivo di regolare problematiche della più svariata natura, decretando in rapida successione sia provvedimenti onorifici di salda tradizione repubblicana, sia provvedimenti di natura emergenziale dettati dall'urgenza delle contingenze politiche. E dunque nel giro di appena due giorni si decretarono gli onori da tributare ai caduti, ai soldati e a Decimo Bruto, le cerimonie di ringraziamento per la liberazione di Modena, le ricompense per le legioni, che già erano state promesse in gennaio e che molto preoccupavano per lo stato disastroso delle finanze pubbliche, i funerali pubblici per Irzio e Vibio Pansa e ancora il proseguimento della guerra contro Antonio e provvedimenti contro Ventidio che lo aveva aiutato. Parallelamente, a causa della morte dei consoli, cui nel mese di marzo era stata affidata la provincia di Asia per condurre la guerra contro Dolabella, si decretava la riorganizzazione del fronte orientale conferendo a Bruto e Cassio un *imperium maius* e incaricando in particolare Cassio di muovere guerra contro Dolabella (che già in febbraio era stato dichiarato *hostis publicus*).

L'azione del senato (un senato affollato a detta di Cicerone, dunque non disertato dai senatori) rimase convulsa e concitata per tutta la fine di aprile e per tutto il mese successivo, nel tentativo di supplire alla mancanza dell'autorità dei consoli e di trovare soluzioni a una situazione in continuo mutamento. L'affastellamento di eventi e la rincorsa alle notizie provenienti dai fronti furono tali da indurre il senato, sovraccarico di responsabilità, a rinviare la data delle elezioni. Ancora in aprile fu decretata l'assegnazione della flotta a Sesto Pompeo, già proposta ad aprile del 44 a.C., secondo lo stesso modello che era stato utilizzato per l'assegnazione dei poteri a Pompeo padre per la lotta contro i pirati; nel corso di maggio Planco, già debitamente onorato nonostante il suo attendismo durante la guerra di Modena, e insieme a lui Lepido, di cui non era ancora nota l'intenzione di tradire, venivano incaricati tramite lettera del senato, di attaccare Antonio qualora ce ne fosse stata possibilità. Sempre nel mese di maggio si era provveduto a richiamare due legioni di rinforzo dall'Africa e a formare la commissione di decemviri per la distribuzione delle terre ai veterani, suscitando così il malcontento sia di Decimo Bruto, sia di Ottaviano che non erano stati chiamati ad farne parte.

In questo mese così denso di provvedimenti il senato si spaccò sul ruolo da attribuire ad Ottaviano, in questa fase vicino all'a-

la conservatrice del senato. Nella prima decade del mese, Marco Livio Druso e Lucio Emilio Paolo (fratello di Lepido) avevano infatti proposto di affidare a Decimo Bruto le legioni già passate da Antonio ad Ottaviano, anche sulla base del fatto che quest'ultimo non si era dopo la battaglia di Modena immediatamente mosso contro Antonio, dimostrando anzi una (studiata?) 'carenza' di iniziativa personale. Altri senatori, tra i quali Cicerone, avrebbero voluto invece coinvolgere ancora Ottaviano per garantire la pace in Italia. La discussione approdò a un esito poco dopo il 6 giugno, con la decisione di affidare la guerra congiuntamente a Ottaviano e Decimo Bruto. Ancora una volta, tuttavia, il decreto è il frutto sì del dibattito senatorio, ma molto di più dello sgomento e la fretta di intervenire causati dall'arrivo a Roma della notizia del tradimento di Lepido (la notizia era arrivata a Roma il 6 giugno). Per la dichiarazione di Lepido come *hostis publicus* si dovrà comunque attendere quasi un mese (il 30 luglio, come ci ricorda Cic. *fam.* XII.10), con una dilazione al primo settembre per i suoi seguaci che non avessero depresso le armi.

È sulla base però del conferimento formale ad Ottaviano dell'incarico di condurre la guerra contro Marco Antonio che il senato stesso indirettamente legittimò il diciannovenne erede di Cesare, a capo del suo esercito, a fare pressioni non soltanto per le ricompense ai suoi soldati, ma anche per rivendicare (nonostante la giovanissima età e la totale assenza di *cursus*) la carica di console. Da metà giugno ad agosto l'azione di Ottaviano è tutta incentrata su questi obiettivi tramite l'invio di due ambascerie di differente natura a Roma, l'una a metà giugno e l'altra a metà luglio.

Da questo momento in poi, anche se certamente parte della responsabilità è da attribuire alla mancanza dell'epistolario ciceroniano che si chiude con il luglio del 43 a.C., le fonti, nel loro complesso, ci mostrano un primo assottigliamento delle azioni del senato, che avendo stabilito da aprile a giugno la ripartizione degli incarichi militari in Italia e in Asia, si concentrava ora, di fatto, sulle azioni di Ottaviano, arrivando così – agli inizi di luglio – a sancire il rifiuto delle sue richieste.

4. Il collasso

Ma ancora una volta furono le contingenze a determinare le successive e contraddittorie azioni dell'assemblea senatoria, che dopo l'attraversamento del Rubicone da parte di Ottaviano con-

cesse con *senatus consultum* le ricompense richieste, salvo poi dichiarare lo stesso Ottaviano nemico pubblico in agosto, al momento del suo arrivo a Roma (in concomitanza con l'arrivo delle legioni fedeli al senato dall'Africa) e infine cedere appena pochissimi giorni più tardi a ogni sua richiesta, con il definitivo conferimento del consolato suffetto, contro ogni prassi istituzionale, il 19 agosto del 43.

Roma a questo punto aveva nuovamente un console, che facilmente poté imporre la propria autorità su un senato dimostratosi incostante, forse persino desideroso di una guida forte, timoroso di ulteriori guerre e d'altra parte capace di sopportare anche un *vulnus* istituzionale grave – come quello apertosi con il conferimento del consolato stesso – e dunque non più in grado di espellere una anomalia istituzionale, come aveva precedentemente fatto con Cesare. Vi era insomma un capovolgimento del rapporto fra senato e console, con il secondo che non era più percepito mandatario del primo, come invece lo erano stati Irzio e Vibio Pansa.

Da questo momento in poi, e fino all'approvazione della *lex Titia*, l'azione del senato appare pallida nelle fonti, perché di fatto essa era già percepita dagli storici come incolore emanazione della volontà del console. Ottaviano, forte della ferita già inferta alla tradizione, diede inizio ad una manipolazione sistematica del senato, che pure non attendeva altro che un potere forte a cui delegare per far terminare la discordia civile. Così Ottaviano poté utilizzare strumentalmente il *senatus consultum* che gli conferiva l'incarico di fare guerra ad Antonio per spostare le sue truppe. Tramite il senato fece per esempio condannare a morte Quinto Gallo, un senatore che aveva attentato alla sua vita; infine, riavvicinandosi con sagacia a Marco Antonio, riuscì a traghettare il senato stesso verso l'accettazione della riabilitazione di Antonio e Lepido, giungendo al definitivo annullamento, in ottobre, dei decreti che avevano decretato i due cesariani *hostes publici*.

L'istituzione del triumvirato, a seguito dell'approvazione della *lex Titia* il 27 novembre del 43¹⁷, senza che questo provvedimento legislativo di iniziativa tribunitia fosse preceduto da una delibera del senato e senza che vi fosse l'osservanza del *tri-*

¹⁷ Rotondi (1912, 434-435).

nundinum (ossia dei tre giorni di mercato consecutivi nei quali doveva essere esposto in Roma il testo della *rogatio*, ossia la proposta di legge) segna il momento finale di un processo di tracollo dell'assemblea senatoria: un processo iniziato anni prima, come s'è detto, e che con il consolato di Ottaviano aveva raggiunto il punto di non ritorno.

5. Dopo la fine

Dunque, prima con il conferimento del consolato ad Ottaviano, e poi soprattutto con l'approvazione della *lex Titia*, d'iniziativa tribunitia, che sanciva la nascita della magistratura straordinaria del triumvirato, il senato perse silenziosamente e definitivamente quel ruolo politico che, nonostante le molte crisi, lo aveva comunque contraddistinto sino alla fine delle guerre civili. L'antica assemblea assistette ad una sostanziale obliterazione del suo ruolo politico e istituzionale, venendo privata di ogni ruolo sino alla battaglia di Filippi, che nell'ottobre 42 a.C. vide i *triumviri rei publicae restituendae* spazzare, soverchiandoli, gli ultimi cesaricidi (Bruto e Cassio su tutti) che si erano proclamati campioni del modello repubblicano.

Soltanto dopo Filippi il senato, ormai rifondato e rinnovato nei suoi componenti dopo le proscrizioni, e ormai completamente prono alle logiche di Ottaviano e di Antonio, vide ripristinato il proprio funzionamento secondo una prassi che vuole richiamarsi alla tradizione, benché l'*imperium* dei triumviri continuasse a non incontrare limiti e non conoscesse contrappesi nei poteri del senato, né tantomeno dei comizi o degli altri magistrati superiori e dotati di *imperium*¹⁸. Si trattava, insomma, di un senato ormai asservito ai triumviri, ma – a suo modo – nuovamente attivo: eppur tuttavia si agitavano le nuove linee di conflitto, adesso tra Antonio e Ottaviano: nel 41 a.C. il senato votò il trionfo ad Antonio, successivamente autorizzò una votazione davanti il popolo per procedere a un intervento armato contro Ottaviano. Nel 39 a.C. i triumviri, nuovamente pacificatisi, vollero che il senato ratificasse tutti gli atti della loro magistratura approvati sino a quel momento, ripristinando un modello antico

¹⁸ Laffi (2001, 427).

che si era auspicato di poter seguire ancora nel corso del 43 a.C., al termine della guerra di Modena.

Ma all'orizzonte vi era ormai la stagione dell'uomo forte, di quel *princeps* che l'ultimo Cicerone aveva teorizzato¹⁹ e che dopo l'eliminazione di Antonio, Ottaviano – divenuto Augusto – avrebbe realizzato a partire dall'anno 27 a.C.

Sicché, malgrado la documentazione relativa ad epoca augustea si affanni a rappresentare il primo principato come stagione della *restitutio rei publicae*, in un tempo di ripristino di *leges et iura populi Romani*²⁰, siamo ben consapevoli che la libertà e l'autonomia del senato di Roma erano perite, come sotto gli effetti del colera, in ragione delle ripetute crisi del tempo delle guerre civili e in ragione di una lunga stagione fatta di personalismi.

E così, soltanto la costruzione di due poteri concorrenti, quello imperiale e quello repubblicano, con il principe (autocrate e magistrato a un tempo) a far da ghiandola pineale, operata da un giurista capace come il teorico del principato Gaio Ateio Capitone²¹, avrebbe permesso al senato di Roma (formalmente responsabile del conferimento dei poteri ai principi almeno sino a tutto il III secolo d.C.²²) di sopravvivere (in)felicemente a sé stesso.

BIBLIOGRAFIA

Bandelli, G. (2006), *Arnaldo Momigliano e la «Roman Revolution»*, in Polverini, L. (a cura di), *Arnaldo Momigliano nella storiografia del Novecento*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, pp. 199-217.

Buongiorno, P. (2012), *La 'lex' in Cicerone al tempo delle 'Philippicae'. Fra teoria e prassi politica*, in Ferrary, J.-L. (a cura di), *Leges publicae. La legge nell'esperienza giuridica romana*, Pavia, IUSS Press, pp. 545-567.

Buongiorno, P. (2020), *Materiali esegetici per una prosopografia dei giuristi romani*, Napoli, Editoriale Scientifica.

¹⁹ Per un'analisi del tema del *princeps* ciceroniano ancora attuale risulta il celebre studio di Lepore (1954).

²⁰ In materia vd. soprattutto Mantovani (2008).

²¹ Su Ateio Capitone vd. ora Buongiorno (2020, 71-86).

²² Buongiorno (2022, 202-221).

Buongiorno, P. (2022), *The Attitude of Herodian towards the Roman Senate*, in Galimberti, A. (ed.), *Herodian's World. Empire and Emperors in the III Century*, Leiden-Boston, Brill, pp. 202-221.

Canfora, L. (1999), *Giulio Cesare. Il dittatore democratico*, Roma-Bari, Gius. Laterza & figli.

De Martino, F. (1973²), *Storia della costituzione romana*, Vol. III, Napoli, Jovene Editore.

Ferrero, G. (1902-1906), *Grandezza e decadenza di Roma*, Milano, Fratelli Treves Editori.

Fezzi, L. (2017), *Il dado è tratto. Cesare e la resa di Roma*, Roma-Bari, Gius. Laterza & figli.

Gabba, E. (1960), *Senati in esilio*, in *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, III serie, 2, pp. 221-232.

García Márquez, G. (1985), *El amor en los tiempos del cólera*, Bogotá, Editorial Oveja Negra Ltda.

Gruen, E. (1974), *The Last Generation of the Roman Republic*, Berkeley - Los Angeles - London, University of California Press.

Hinard, F. (1985), *Les proscriptions de la Rome républicaine*, Rome, École Française de Rome.

Laffi, U. (2001), *Poteri triumvirali e organi repubblicani* [1993], ora in Id., *Studi di storia romana e di diritto*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, pp. 423-454.

Millar, F. (1998), *The Crowd in Rome in the Late Republic*, Ann Arbor, The Michigan University Press.

Momigliano, A. (1940), *Review of Ronald Syme, The Roman Revolution*, in *Journal of Roman Studies*, 30, pp. 75-80.

Rotondi, G. (1912), *Leges publicae populi Romani*, Milano, SEI.

Schettino, M.T. et al. (2021), *Héritages de Sylla*, Roma, «L'Erma» di Bretschneider.

Schettino, M.T. e Zecchini, G. (2019), *La generazione post-sillana. Il patrimonio memoriale*, Roma, «L'Erma» di Bretschneider.

Syme, R. (1939), *The Roman Revolution*, Oxford, Oxford University Press.

Traina, G. (2017), *Introduzione alla seconda edizione italiana*, in Syme, R., *La rivoluzione romana*, Torino, Einaudi, pp. VII-XXII.

Varvaro, M. (2020), *Senatus consultum ,ultimum' und Erklärung zum Staatsfeind zwischen Recht, Rhetorik und Politik im*

spätrepublikanischen Rom, in Buongiorno, P., *Senatus consultum ultimum e stato di eccezione. Fenomeni in prospettiva*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, pp. 85-108.

The Senate 'in the time of cholera'. Political and institutional crisis at the end of the Roman Republic. The paper aims to describe the main ganglia of the quick deterioration process of the republican institutions of ancient Rome in the year 43 BC, on the eve of the so-called 'second triumvirate'. A moment in which the political-military crisis overwhelmed the delicate balance between senate and popular assemblies on one side and senate and magistrates of the republican order on the other.

Keywords. Roman Senate; Republic; crisis; C. Iulius Caesar; roman politics; legislation.

