

# Politica Antica

*Rivista di prassi e cultura politica  
nel mondo greco e romano*

XII. 2022

---

E S T R A T T O

---

ISSN 2281-1400  
ISBN 979-12-5995-014-7  
DOI <http://dx.doi.org/10.4475/0147>



EDIPUGLIA

L'autore ha il diritto di stampare o diffondere copie di questo PDF esclusivamente per uso scientifico o didattico. Edipuglia si riserva di mettere in vendita il PDF, oltre alla versione cartacea. L'autore ha diritto di pubblicare in internet il PDF originale allo scadere di 24 mesi.

The author has the right to print or distribute copies of this PDF exclusively for scientific or educational purposes. Edipuglia reserves the right to sell the PDF, in addition to the paper version. The author has the right to publish the original PDF on the internet at the end of 24 months.

# Senato, magistrati e popolo: la repubblica del mandato

di Pierangelo Buongiorno

Già sul finire del IV secolo a.C., all'indomani dell'approvazione della *lex Publilia Philonis de patrum auctoritate* (339 a.C.), e poi ancora lungo tutto il corso del III e del II secolo a.C., passando per l'approvazione della *lex Hortensia de plebis scitis* (287 a.C.) e almeno sino all'avvento dell'età graccana, le relazioni fra senato e assemblee popolari si vennero dispiegando secondo un rapporto di biunivocità imperfetta, entro la quale i magistrati – tanto quelli dotati di *imperium* quanto i tribuni della plebe – svolgevano una non trascurabile funzione intermediaria fra questi due poli di attrazione<sup>1</sup>. In altre parole, in quella che fu – in fin dei conti – un'età di buon senso, il senato esercitava il proprio ruolo di alto indirizzo del governo della *res publica* guidando l'attività della costellazione dei magistrati eletti dalle assemblee popolari attraverso i propri *consulta*: deliberazioni che riflettevano l'andamento delle dinamiche fra i gruppi politici, ma che soprattutto assumevano una piena effettività sul piano giuridico. Stava poi ai magistrati, in applicazione delle linee di volta in volta dettate dal senato, tradurre i deliberati dell'assemblea senatoria in proposte di legge (*rogationes*), editti, *epistulae* inviate alle comunità dell'Italia romana, ovvero delle province, o esterne all'orbe romano, ma che con Roma mantenevano relazioni di natura internazionale.

Si può affermare insomma, per usare categorie proprie della riflessione di Hans Kelsen, che le decisioni del senato fossero improntate a «effettività», in quanto cioè risultavano essere «realmente applicate e osservate, sia entro un ambito territoriale circoscritto (...), sia al di sopra di ogni confine territoriale»<sup>2</sup>.

E d'altra parte, come scriveva già più di vent'anni fa Dario Mantovani, la storia dell'attività deliberativa del senato è la storia della «relazione fra senato e magistrati», che già «prima delle guerre civili prova l'effettività dei senato-consulti, cioè il fatto che essi fossero di regola rispettati»<sup>3</sup>.

\* In ricordo di Tullio Spagnuolo Vigorita, a dieci anni dalla scomparsa. Ringrazio Cosimo Cascione, Salvatore Marino e Maria Teresa Schettino per aver letto e discusso con me una stesura provvisoria di questo lavoro.

<sup>1</sup> Per un esame della documentazione vd. il contributo di A. Gallo, in questo volume.

<sup>2</sup> Così Kelsen 1957, p. 47. Per un inquadramento generale sul tema del principio di effettività vd. invece adesso Falanga 2017, pp. 1-19, con rinvii alla bibliografia precedente.

<sup>3</sup> Mantovani 1999, p. 253 (il corsivo è mio). Con diversa accentuazione, invece, Vacca 1989, p. 38, parla di «intervento "mediato" del Senato, ... frequentissimo», e che «si estende a tutte le attività dei magistrati, ... indubbiamente incide(ndo) sulla stessa formazione delle leggi e degli editti».

La tenuta di questo equilibrio si fondava senza dubbio su una componente sociologica, e cioè la 'solidarietà di ceto', in quanto senato e magistrati erano essi stessi espressione della *nobilitas* senatoria e ad un radicamento in questo ceto ambivano, nella maggior parte dei casi, anche gli *homines novi*. Ma vi erano anche ragioni di convenienza politica: come già riferisce Polibio (6, 15, 4-8), «il senato disponeva di numerose armi contro i recalcitranti». Sospensione dei vettovagliamenti, rifiuto della *prorogatio* al termine della carica per i magistrati superiori, coercizione mediante un magistrato superiore o un tribuno, promozione di un processo criminale<sup>4</sup>.

Tali ragioni «di solidarietà e di convenienza politica» sorreggevano però (e per certi versi ne erano sorrette a loro volta) un'idea quasi 'platonica' della vincolatività dei deliberati del senato, percepita come tradizionalmente accettata e per certi versi insita nell'*auctoritas* di questo consesso che, «in virtù di una superiorità di giudizio», aveva una «attitudine a esercitare un influsso determinante sulle decisioni altrui» (quindi anche quelle dei magistrati, e attraverso questi, delle assemblee popolari)<sup>5</sup>.

Ne rintracciamo proiezioni in alcune testimonianze: la *lex de provinciis praetoriis* del 101-100 a.C. imponeva per esempio ad ogni magistrato o promagistrato di dare esecuzione a ciò che il senato avesse decretato<sup>6</sup>. Un più tardo statuto coloniaro come la *lex coloniae Genetivae Iuliae* (FIRA I<sup>2</sup> 21, k. CXXIX) imponeva però ai magistrati locali di obbedire, ottemperandovi diligentemente e *sine dolo malo*, ai *decreta decurionum*, prevedendo addirittura sanzioni pecuniarie per ogni infrazione<sup>7</sup>; non se ne può desumere con certezza che a Roma esistesse una norma simile, ma resta il fatto che le *coloniae* erano *quasi effigies parvae simulacraque* di Roma<sup>8</sup>, sicché vi è motivo di veder riprodotta in scala minore, nella disposizione di questa *lex coloniae*, quantomeno la percezione della dialettica senato-magistrati e dell'effettività dei deliberati del senato di Roma al tempo in cui questo statuto fu composto<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Mantovani 1999, pp. 253-254.

<sup>5</sup> Così Ferrary 1982, p. 743 (con nt. 14, ove bibliografia), che mette in evidenza, peraltro, come il senato «non ave(sse) il monopolio dell'*auctoritas* in fatto di politica» ma ne era ritenuto il «detentore» in quanto «riuniva tutti coloro che ne possedevano una a titolo personale» avendo esercitato le più alte magistrature.

<sup>6</sup> Crawford 1996, I, n. 12, *Delphi B*, linn. 16-18.

<sup>7</sup> *Urs. 129: I(vir)i aediles praefectus c(oloniae) G(enetivae) I(uliae) quicumque erunt decurionesq(ue) c(oloniae) G(enetivae) I(uliae) qui cumq(ue) erunt ii omnes d(ecurionum) d(ecretis) diligenter parento optemperanto s(ine) d(olo) m(allo) fa'ciuntque uti quot quemq(ue) eor(um) decurionum d(ecreto) agere facere oportebit ea omnia agant faciant u(ti) q(uod) r(ecte) f(actus) e(ss)e v(olent) s(ine) d(olo) m(allo) si quis ita non fecerit sive quit atter' sus ea fecerit sc(iens) d(olo) m(allo) is in res sing(ulas) HS X(milia) c(oloniae) G(enetivae) I(uliae) d(are) d(amnas) e(sto) eiusque pecuniae cui' eor(um) volet rec(iperatorio) iudic(io) apud I(vir)um praefectumve actio petitio persecutioque ex h(ac) l(ege)' ius potestasque e(sto).* – Per un commento vd. Caballos Rufino 2018, part. pp. 261-263.

<sup>8</sup> Così Gell. 16, 13, 9.

<sup>9</sup> Mantovani 1999, pp. 254-255.

## 1. *I senatus consulta, fra effettività e produzione del ius*

Il ricorso alla nozione di effettività permette di superare quello che è un problema antico della scienza romanistica, ossia il valore dei *senatus consulta* nel quadro di quelle che, secondo una classificazione moderna, potremmo qualificare come “fonti di produzione del diritto”. Si tratta di un problema sostanzialmente mal posto in letteratura, e che si è per lungo tempo fondato su un equivoco esegetico del noto testo di Gai 1, 4, che riferisce di una *quaestio* insorta intorno al *vicem legis optinere* dei *senatus consulta*, sulla cui interpretazione si proverà a tornare a conclusione di questo contributo.

In linea di principio i giusromanisti si sono interrogati su una pretesa distinzione fra valore normativo e legislativo dei *senatus consulta*<sup>10</sup>, mostrando come questi avessero conseguito dignità pari alla legge in un tempo di difficile definizione, in ogni caso non anteriore all’ultimo scorcio dell’epoca repubblicana, se non addirittura al primo principato<sup>11</sup>. Inoltre, a infittire il difficile quadro entro il quale la romanistica aveva finito per imbrigliarsi, spesso facendo

<sup>10</sup> Per un inquadramento generale del problema vd. almeno Willems 1878-1885, II, p. 113 ss., Rossi 1890, poi Loreti Lorini 1930, pp. 379-395, Crifò 1968, pp. 31-115, e Volterra 1969 [2017], pp. 7-20 [pp. 85-98] (tutti, al di là delle profonde disparità di vedute, con ampia discussione della frastagliata letteratura sul tema), quindi Serrao 1974, pp. 54-61, Buongiorno 2010, pp. 68-69 nt. 162, e infine Peppe 2012, pp. 627-705. Una sintesi della questione ora anche in Stolfi 2022, pp. 96-97 nt. 61. Merita infine di essere registrata, per la sua estrema peculiarità, l’opinione di Schiller (1959) 1971, pp. 161-178: secondo lo studioso americano, i *senatus consulta* del primo principato avrebbero assunto, pur non divenendo immediatamente fonte di *ius civile*, un’importanza tale da poter essere affiancati, per rilievo normativo, alle ‘nuove’ leggi di derivazione imperiale (tanto da essere, questi senatoconsulti, ‘denominati’ all’atto della loro emanazione), con la conseguenza di far tramontare le deliberazioni senatorie «which depended upon the praetor»; allo stesso tempo, però, la «conservative tradition of juristic literature of the second and the early third century» avrebbe comportato una anacronistica rappresentazione del *ius honorarium*, rappresentato dai giuristi come ancora rilevante nel corso del principato.

<sup>11</sup> Ciò che induce per es. Talbert 1984, p. 433, ad affermare – a dire il vero un po’ approssimativamente – che «technically resolutions of the senate may have lacked legal authority, in practice by the late Republic the convention had long been established that *senatus consulta* in certain matters would be considered binding in their own right»; ma come metteva bene in luce già Volterra 1969 [2017], pp. 15-17 [pp. 93-95], altro è il problema del rapporto fra *senatus consultum* e *lex* in epoca repubblicana (tema che è al centro di questo contributo) e altro è il problema del momento in cui, all’indomani della caduta in desuetudine dell’attività legislativa dei comizi sul finire dell’età tiberiana, il senatoconsulto, oltre che succedaneo della *lex* (tanto che è crescente la prassi di modificare interi testi di *leges*, aggiungendovi, sopprimendo o modificandone *kapita*: cfr. Buongiorno 2016, pp. 57-58), «diventa emanazione legislativa dell’imperatore», recependo cioè – in modo sempre più supino – le linee d’indirizzo dettate dal principe all’assemblea a mezzo delle proprie *orationes*, pronunciate dinanzi ai *patres* (oppure in caso di assenza del principe, lette dal *quaestor principis* o dai consoli convocanti l’assemblea). Un processo che riscontriamo, per la prima volta in maniera compiuta nell’età di Claudio: un’epoca a partire dalla quale il principe risulterà in modo esponenziale *auctor* della maggioranza delle deliberazioni senatorie, «attribu(endo) al contenuto del senatoconsulto e alle disposizioni in esso contenute sempre maggiore importanza» (le parole tra caporali sono di Volterra). Sul punto vd. diffusamente Buongiorno 2010, pp. 62-69. Per un esame dell’evoluzione degli aspetti procedurali della dialettica fra *princeps* e senato vd. invece Coudry (1995) 2021, pp. 227-255.

ricorso a categorie moderne e sino a render questo «uno dei temi più oscuri della storia del diritto romano»<sup>12</sup>, concorreva l'asserita esistenza di due *species* di deliberazioni senatorie, i *decreta* e i *consulta* (equivoco peraltro alimentato da un'erronea esegesi del lemma '*senatus decretum*' di Festo [p. 454 Lindsay])<sup>13</sup>; una prospettiva, quest'ultima, peraltro giustamente messa in discussione già da Willems e poi ripresa in studi più recenti<sup>14</sup>.

Ecco, dunque che descrivere la posizione dei *senatus consulta* nei termini di una loro 'effettività', individuando cioè in questa il fondamento del *senatus consultum* come norma di diritto positivo permette di superare il problema della dialettica fra *senatus consultum* e *lex*.

Una tale visuale era del resto già quella di Vincenzo Arangio-Ruiz, che in una lettera indirizzata a Edoardo Volterra il 20 settembre 1937<sup>15</sup> osservava come con riguardo «alla diversa efficacia delle leggi e dei SCC... la soluzione vada cercata nella diversa competenza dei vari organi dello Stato, così come si è venuta determinando negli ultimi secoli della repubblica».

E, proseguiva Arangio-Ruiz, «certo non si potrebbe pensare che una *lex*, cioè una convenzione fra i cittadini, avesse vigore per i non cittadini. Il Senato ha invece una competenza, che comprende così l'*imperium domi* come l'*imperium militiae* (voglio dire ch'esso è l'organo referente dei magistrati nell'esercizio così dell'uno come dell'altro *imperium*): per conseguenza, quando la disposizione sia tale da applicarsi nel governo delle province, anche i governatori di queste hanno ragione di osservarla e di farla osservare».

Concludeva infine lo studioso napoletano: «sento che queste osservazioni restano vaghe, ma credo che si tratti soltanto di precisarle meglio, e che la validità più universale dei SCC. non possa avere altra spiegazione che nella natura dei poteri dell'organo che li emana...».

Le parole di Arangio-Ruiz, il suo sottolineare la «validità più universale dei SCC.», tratteggiano un quadro ben aderente alle fonti che tra breve richiameremo, e che leggeva chiaramente il ruolo del senato non soltanto come in grado di farsi produttore di *ius*, ma lo coglieva anche in una posizione di rilievo rispetto non solo ai comizi, ma persino all'attività nomopoietica svolta dagli stessi magistrati attraverso editti.

<sup>12</sup> Così già de Francisci 1938, II.1, p. 292.

<sup>13</sup> Mommsen 1887-1888, III.2, pp. 994-995. Questa distinzione, comunemente seguita in letteratura (anche da Volterra 1969 [2017], p. 19 [p. 97] e poi da Arcaria 1992, p. 148), ha indotto persino gli studiosi a delle superfetazioni dogmatiche, come per esempio quella di Mancuso 1988, p. 67 ss., che parla espressamente di «un provvedimento senatorio che costitutiva una *species* distinta e autonoma all'interno del *genus* delle deliberazioni del senato» e conclude per una originaria 'normatività', sin dalle origini dell'epoca repubblicana, dei soli *decreta* a differenza dei *consulta*.

<sup>14</sup> Willems 1878-1885, II, 148; Buongiorno 2010, pp. 36-37; Peppe 2012, p. 667; Buongiorno 2016, p. 23.

<sup>15</sup> La lettera, a lungo rimasta inedita, è conservata nel Fondo 'Edoardo Volterra' (IT-ACS-AS0001-0004402), ACS-Roma, busta 7, cartella 117, ed è ora edita e commentata in Buongiorno 2015, pp. 158-163.

Che il *senatus consultum* si possa configurare come un *ius*, e che sia da considerarsi 'anche' (e non soltanto) come fonte di *ius civile*, appare del resto chiaro dalle fonti.

Le testimonianze sono ben note: già Cicerone, nella celebre *partitio* di *top.* 5, 28, indica il *ius civile* consistere di varie fonti, fra le quali appunto le deliberazioni senatorie: «*ut si quis ius civile dicat id esse quod in legibus, senatus consultis, rebus iudicatis, iuris peritorum auctoritate, edictis magistratum, more, aequitate consistat*». Lo schema è ripetuto, con qualche variante, in *Cic. part. or.* 37, 130 e *de or.* 2, 27, 116<sup>16</sup>.

Tralasciando ancora, per il momento, il catalogo gaiano delle fonti e il suo legato di complessità<sup>17</sup>, il tema ritorna, con qualche omissione e un cenno all'attività normativa imperiale, in *Pap. 2 def.*, *D.* 1, 1, 7 pr.: «*ius autem civile est, quod ex legibus, plebis scitis, senatus consultis, decretis principum, auctoritate prudentium venit*».

In queste partizioni, la posizione di subordinazione dei deliberati senatori a leggi e plebisciti è però solo apparente, potendo essere spiegata sulla base di un'informazione riportata da Pomponio nell'*Enchiridion*, subito dopo l'approvazione della *lex Hortensia*:

*Deinde quia difficile plebs convenire coepit, populus certe multo difficilium in tanta turba hominum, necessitas ipsa curam rei publicae ad senatum deduxit: ita coepit senatus se interponere et quidquid constituisset observabatur, idque ius appellabatur senatus consultum.*

(Pomp. *l.s. enchir.*, *D.* 1, 2, 2, 9)

Pomponio riferisce come, all'indomani dell'equiparazione di leggi e plebisciti, e quindi, di fatto, al definitivo pareggiamento degli ordini che determinava un cambio di paradigma nel confitto politico-istituzionale, il *senatus consultum* fosse divenuto uno strumento alternativo a leggi e plebisciti, per ragioni di *necessitas* organizzativa<sup>18</sup>. Il che non vuol dire che il *senatus consultum* si sostituisse sempre e necessariamente alla legge, né che la seconda fosse di necessità in dialettica con il primo, ma che vi fossero e in modo vieppiù crescente con il passare degli anni (ché Pomponio descrive qui, a mio parere, una parabola di lungo periodo<sup>19</sup>), circostanze, ambiti, sfere di competenza, in

<sup>16</sup> Sul punto vd. Crifò 1968, pp. 88-103 e part. pp. 97-103.

<sup>17</sup> Per un primo inquadramento di alcuni dei problemi che Gai 1, 2-7 pone vd. però Bretone 1982, p. 27 e pp. 229-232 e, soprattutto in relazione all'uso del verbo *constituere* in relazione a *iubere*, Giodice-Sabbatelli 1996; utili spunti esegetici anche in Peppe 2012, pp. 685-705.

<sup>18</sup> In tema vd. ora Stolfi 2022, pp. 94-98 (con ampia discussione della bibliografia precedente nelle note). Sulla *necessitas* quale fondamento giuridico della 'normatività' dei *senatus consulta* va rilevato come già Cuiacio, prima di chiunque altro, vi prestasse fede: sul punto vd. ora l'importante contributo di Marino 2022, pp. 290-337.

<sup>19</sup> Il che mi induce a respingere l'ipotesi, per esempio, di Rossi 1890, pp. 29-30, che pensa a un preciso momento in cui il senato avrebbe incominciato a *se interponere*, ossia la concessione della cittadinanza agli italici all'indomani del *bellum sociale*; ma sul punto vd. anche Crifò 1968, p. 112, con ulteriore ragguaglio bibliografico. Condivido infine le perplessità di Stolfi 2022, pp. 97-98, rispetto alla tesi (sostenuta in particolar modo da



cui il senato avrebbe assunto deliberazioni in grado di determinare le linee d'indirizzo della *res publica* senza il coinvolgimento dell'intero corpo civico<sup>20</sup>.

In questa condotta, che Pomponio qualifica come *cura rei publicae*, il senato interveniva con proprie deliberazioni e ciò che era stabilito dall'assemblea era fatto oggetto di «spontanea osservanza»<sup>21</sup>: tale *ius* (che esulava il ristretto campo del *ius civile* e impattava anche, per esempio, su ambiti come il *ius sacrum* e le relazioni internazionali) aveva il nome di *senatus consultum*.

Tutto ciò è espresso, e in maniera ancora più icastica, anche da Ulpiano in 16 *ad ed.*, D. 1, 3, 9, in margine all'applicabilità della *fideicommissaria hereditatis petitio* e all'effettività del *senatus consultum Trebellianum* (ossia il provvedimento del 55 d.C. che aveva equiparato all'erede il *fideicommissarius hereditatis*)<sup>22</sup>: «*Non ambigitur senatum ius facere posse*».

Il testo, genuino<sup>23</sup>, è troppo stringato perché possano trarsene particolari considerazioni sul piano palinogenetico. In ogni caso va rilevato come la materia trattata da Ulpiano nei *commentarii ad edictum* fosse *stricto sensu* estranea al *ius civile*. E nondimeno si deve osservare come la materia fedecommissaria (ossia la tutela di disposizioni di ultima volontà extratestamentarie) esulasse dalle competenze del pretore urbano, essendo invece demandata, ai tempi dell'emanazione del *Trebellianum*, a due *praetores fideicommissarii*, istituiti proprio con un senatoconsulto nell'anno 44 d.C.<sup>24</sup>, e ai quali era conferita una competenza specifica in materia.

Quindi è evidente come, nella prospettiva di Ulpiano, il senato potesse *ius facere*, cioè 'creare diritto' tout court, nell'ambito del *ius civile* e del *ius honorarium* (intervenendo, come nel caso qui in esame, anche su interi comparti della giurisdizione, persino quelli *extra ordinem*)<sup>25</sup>. Ulpiano ricorreva pertanto

Filippo Gallo [1997, p. 40]) che vorrebbe vedere nel testo di Pomponio un riferimento a un preciso momento storico, non lontano dall'approvazione della *lex Cornelia* del 67 a.C. che avrebbe prescritto l'osservanza degli *edicta de iurisdictione*, elevandoli così al rango di norme generali. Anche cronologie più basse (per una rassegna delle quali vd. ora Stolfi 2022, p. 98 nt. 65) mi paiono ormai – sulla base della ricerca condotta in queste pagine – decisamente improbabili.

<sup>20</sup> Tanto è vero che, proseguendo nella sua 'storia del diritto romano', e passando in rassegna le fonti del diritto per come si erano ormai venute articolando fino al suo tempo, Pomponio chiosava (D. 1, 2, 2, 12): «*senatus consultum, quod solum senatu constituyente inducitur sine lege*», sicché erano introdotti nell'ordinamento «senza che intervenisse una legge» (sul punto vd. Stolfi 2022, p. 100).

<sup>21</sup> Così Stolfi 2022, p. 99.

<sup>22</sup> Cfr. Lenel 1889, II, Ulp. frgg. 540-541.

<sup>23</sup> Isolata, e figlia dello *Zeitgeist* interpolazionistico, l'opinione – peraltro indimostrata – di Beseler 1911, p. 21, secondo il quale «es ist glaubhaft, daß der echte Ulpian statt *Einhälligkeit* zu behaupten von Streitigkeiten der Juristen berichtete (vgl. Gai 1<sup>4</sup>)». Ma *contra* vd. le giuste critiche di Tafaro 1996, p. 147 nt. 344.

<sup>24</sup> Buongiorno 2010, A 43, pp. 184-188.

<sup>25</sup> Nondimeno, il senato interveniva sul *ius honorarium*, come suggeriscono, per esempio, provvedimenti come il *senatus consultum Velleianum* o il *Macedonianum*, e poi ancora i *senatus consulta de aedificiis non diruendis* dell'età di Claudio e Nerone. Proprio il tenore della parte dispositiva del *senatus consultum Velleianum*, che leggiamo attraverso Ulp. 29 *ad ed.*, D. 16, 1, 2, 1, restituisce l'idea dell'effettività del *senatus consultum* e dell'aspettativa del senato che i



a quella che è stata definita «un'affermazione apodittica, che non ammetteva ipotesi diversa»<sup>26</sup>, e che presupponeva, di necessità, un'equivalenza fra *senatus consultum* e *lex*. Equivalenza che del resto risulta percepita anche dal pensiero giuridico del II secolo d.C., che non vede alcuna limitazione al valore del senatoconsulto rispetto alla legge, come mostrano (tralasciando ancora, per il momento, la discussione di Gai 1.4), almeno tre testi di Salvio Giuliano, variamente escerpiti dai suoi *libri digestorum*, e posti dai compilatori giustinianeî a corollario di D. 1, 3, 9 (Iul. 59 *dig.*, D. 1, 3, 10; 80 *dig.*, D. 1, 3, 11; 15 *dig.*, D. 1, 3, 12), e poi alcuni incisi gaiani<sup>27</sup>, e ancora un brano dello Ps.-Ulpiano, nel *Liber singularis regularum* (11, 2)<sup>28</sup>. E d'altra parte, anche l'editto perpetuo, codificato sotto Adriano proprio per opera del giurista Giuliano (e, non va dimenticato, reso vigente da un *senatus consultum*), equipara le deliberazioni del senato a leggi, plebisciti e, beninteso, alle costituzioni imperiali<sup>29</sup>.

La percezione del *senatus consultum* come 'piena' fonte di diritto, equipollente alla *lex*, era però ben più antica<sup>30</sup> e ne troviamo traccia anche a un rapido sguardo alla documentazione epigrafica: si è accennato in precedenza al dettato della *lex de provinciis praetoriis* del 101-100 a.C.<sup>31</sup>. Ma non è tutto: tanto il *Fragmentum Atestinum* (FIRA I<sup>2</sup> 20, linn. 10-11), quanto uno degli escerti di

magistrati ottemperassero a quanto deliberato: *arbitrari senatum recte atque ordine facturos ad quos de ea re in iure aditum erit, si dederint operam, ut in ea re senatus voluntas servetur*. Come è ben noto, a partire da questo *senatus consultum* sarebbe stata introdotta nell'editto la *exceptio senatus consulti Velleiani* (cfr. Buongiorno 2010, pp. 357-360).

<sup>26</sup> Così Tafaro 1996, p. 147 nt. 344, che opportunamente osserva anche come «Ulpiano, che certamente non doveva conoscere Gaio, intendesse stabilire un punto fermo, sia che avesse presente che esso in passato era stato oggetto di dispute (e pare difficile che non fosse a conoscenza di ciò) sia che, prescindendo da esse, volesse fare il punto della situazione».

<sup>27</sup> Gai. 1 *ad ed. prov.*, D. 44, 1, 3: ... *si quid contra legem senatusve consultum factum esse dicitur ...*; ma vd. anche Gai 4, 110 e 4, 121.

<sup>28</sup> I testi giulianeî (su cui vd. ora anche Masi Doria 2022, pp. 45-81) sono tutti concordi nell'affermare che l'interpretazione analogica del giudice si applicasse tanto ai *senatus consulta* quanto alle *leges*, il che «confermerebbe che Salvio Giuliano li considerava come fonti normative che il giudicante doveva ugualmente applicare»; così Volterra 1969 [2017], pp. 12-13 [pp. 90-91], che richiama giustamente l'attenzione – a conclusione di questa parabola – anche su Mod. *l.s. de enucl. cas.*, D. 49, 1, 19. Per quanto attiene invece al testo dello Ps.-Ulpiano, deve notarsi come questo rintracciasse tra i fondamenti giuridici della tutela la *lex*, il *senatus consultum* e il *mos*; uno schema tripartito che ritroveremo ancora nelle fonti, sino all'epilogo giustiniano, come suggerisce la *rubrica* del titolo D. 1, 3: *De legibus senatusque consulti et longa consuetudine*.

<sup>29</sup> Ulp. 6 *ad ed.*, D. 3, 1, 1, 8; Ulp. 12 *ad ed.*, D. 4, 6, 1, 1 e D. 4, 6, 28, 2; Ulp. 68 *ad ed.*, D. 43, 8, 2 pr. Di *poenae lege, senatus consulti, mandatis principum inrogatae* parla d'altro canto, con riguardo al regime delle acque, Frontin. *aq.* 3, 2. Si vedano poi anche, oltre al già richiamato Pap. 2 *def.*, D. 1, 1, 7 pr., e con riferimento all'equivalenza fra i *senatus consulta* e le sole costituzioni imperiali, Gai. 3 *ad ed. prov.*, D. 3, 4, 1 pr., Marc. 2 *iud. publ.*, D. 47, 22, 3 pr. e il testo paolino di *Consult.* 7, 5. Si segnala infine anche la *rubrica* di D. 38, 14 («*Ut ex legibus senatusve consulti bonorum possessio deturi*»), che – anch'essa in connessione con una clausola editale (Ulp. 49 *ad ed.*, D. 38, 14, 1 pr.) rinviene il fondamento normativo della *bonorum possessio* in *leges* ovvero in *senatus consulta*: ciò che peraltro trova ulteriori riscontri anche in Ulp. 46 *ad ed.*, D. 38, 7, 2, 4.

<sup>30</sup> Così anche Spagnuolo Vigorita 1996, p. 47.

<sup>31</sup> Vd. nt. 6 *retro*.

leggi del popolo romano confluiti all'interno della *tabula Heracleensis* (FIRA I<sup>2</sup> 13, linn. 52 e 72), come pure, a dire il vero, il *kaput* CIIII della *lex Coloniae Genetivae Iuliae* (FIRA I<sup>2</sup> 21), tutte cronologicamente collocabili intorno alla metà del I secolo a.C.<sup>32</sup>, ci restituiscono la collocazione a pieno titolo dei *senatus consulta* fra le fonti del *ius*, e peraltro in posizione del tutto paritaria a quella di *leges* e *plebis scita*, come segnala l'uso della disgiuntiva *-ve*. Le formulazioni sono grosso modo le seguenti: *leges plebisve scita senatusve consulta*: non soltanto una clausola di stile, come del resto mostra la presenza di questa formulazione anche all'interno della cd. *lex de imperio Vespasiani*<sup>33</sup>.

Ma il quadro delle testimonianze è più articolato e tracima in fonti 'letterarie': il celebre inciso di Orazio, «*qui consulta patrum, qui leges iuraque servat*» (Ep. 1, 16, 41) potrebbe non risultare del tutto perspicuo, attesa la sua cronologia, per un discorso sul rapporto fra *lex* e *senatus consultum* in età repubblicana<sup>34</sup>. Risalendo però indietro nel tempo possiamo trovare qualche allusione nel *corpus* ciceroniano: Cic. *prov. cons.* 6 indica *leges senatusque consulta* come fonti della *iuris dictio* 'in libera civitate', mentre Cic. *Phil.* 13, 31 parla espressamente di *veteranorum colonia(e) deducta(e) lege senatus consulto*; il § 3 dell'*Epistula ad Octavianum*, generalmente ritenuta spuria, ma comunque rielaborante materiale ciceroniano, afferma infine che Marco Antonio *legibus senatus consultis ipse repugnabat in senatu*. Forse coeva a Cicerone, poi, l'importante testimonianza di un lemma ascrivibile a Elio Gallo e recepito in una glossa *festina*<sup>35</sup>, in cui *lex* e *senatus consultum* sono posti in nesso come fondamento giuridico della *relegatio*<sup>36</sup>.

E, a completare questo quadro, non va dimenticato che già lo storico Sempronio Asellione – esponente della cd. 'seconda annalistica' e autore di *Historiae*

<sup>32</sup> Ma con la *tabula Heracleensis* che di necessità ci riconduce a testi normativi cronologicamente anteriori. Sulla complessa natura delle stratificazioni di questo testo epigrafico vd. almeno Lo Cascio 1976, pp. 77-107 e poi Crawford 1996, I, n. 35, pp. 358-362, con riferimenti ulteriori alla bibliografia.

<sup>33</sup> FIRA I<sup>2</sup> 15, linn. 22 e 34-35. Si trattava del resto di un testo modellato a sua volta su un *senatus consultum* e poi sottoposto al voto dei *comitia curiata* (in tal senso già Mommsen 1887-1888, II.2, pp. 877-878; ma vd. anche Mantovani 2009, p. 130 e pp. 137-138).

<sup>34</sup> Si notino al riguardo le perplessità manifestate da Loreti Lorini 1930, p. 384. Su questo testo vd. ora Cascione 2018, p. 483 nt. 191. In ogni caso quest'equivalenza sembra potersi riscontrare per l'età augustea anche alla luce di Frontin. *aq.* 103.1, che pone sullo stesso piano (... *legem senatusque consulta* ...) gli atti normativi varati fra l'11 e il 9 a.C. – Non va invece preso in considerazione, ai fini del nostro discorso, Tac. *ann.* 1, 15, 1 (*Tum primum ad patres et campo comitia translata sunt*), che si riferisce palesemente al trasferimento all'assemblea senatoria delle competenze elettorali (cfr. sul punto Buongiorno 2010, p. 63).

<sup>35</sup> Fest. p. 348 Lindsay (di cui rigetto però il ricorso alle *cruces desperationis* per il trådito '*senatuique*', che credo possa agevolmente correggersi in '*senatu<s>que*'): *Relegati dicuntur proprie, quibus ignominiae aut poenae causa necesse est ab urbe Roma, aliove quo loco abesse lege senatu<s>que consulto aut edicto magistratuum<m>; ut etiam Aelius Gallus indicat.*

<sup>36</sup> Laddove, invece, il riferimento all'*edictum magistratuum* sembra richiamare la concreta disposizione di misure di relegazione. Per quanto attiene alla cronologia di Elio Gallo, va rimarcato che Lenel 1889, I, p. 1, pone questo autore, seppur dubitativamente, come «*Ciceronis fere aequalis*»: cronologia a cui aderisce ampia parte degli studiosi, oggi anche sulla scorta della documentata indagine di Bona 1987, pp. 119-168 (pensa invece a una cronologia sensibilmente più alta, fra II e I secolo a.C., Falcone 1991, pp. 223-260).

nelle quali gli ultimi avvenimenti menzionati riguardano l'anno 91 a.C.<sup>37</sup> – nel celebre frg. 2 Cornell (= frg. 2 Chassignet = frg. 2 Peter = Gell. 5, 18, 8), allorché precisava come scrivere di storia senza consultare i documenti ufficiali fosse scrivere favole per bambini, ponesse le deliberazioni del senato affianco alle leggi, riconoscendone l'equivalenza: «*aut interea quid senatus decreuerit aut quae lex rogatione lata sit*» (si noti il ricorso alla disgiuntiva *aut ... aut ...*)<sup>38</sup>.

In realtà, come meglio vedremo fra breve (e come riteneva, del resto Arancio-Ruiz), i *senatus consulta* avevano forse qualcosa di più rispetto alle *leges*. Prendiamo le mosse dal contesto storiografico: in primo luogo non va dimenticato come, pur nel quadro dell'esistenza di una 'costituzione mista', Polibio esprimesse la piena centralità del senato di Roma. Rifacendosi alla «convinzione di molti Greci e molti re, ... poiché è il senato che tratta quasi tutte le questioni che li riguardano», lo storico di Megalopoli sottolineava la percezione dell'esistenza in Roma di una *πολιτεία* che, in assenza dei consoli, appariva «assolutamente aristocratica» (cfr. Plb. 6, 13, 8-10; ma vd. anche 23, 14, 1)<sup>39</sup>. Il che implica come il senato avesse, almeno agli occhi di importanti osservatori esterni e – direi – anche dello stesso Polibio, maggiori autorevolezza e rilievo politico che non il popolo. Un senato percepito insomma non come onnipotente, ma senza dubbio largamente preponderante sulla scena istituzionale romana.

Ma al di là di questo contorno storiografico, sul piano tecnico-giuridico va sottolineato soprattutto come già sul finire della media repubblica, a seguito della trasformazione da giudizio di legittimità formulato *ex post* sul prodotto dell'attività comiziale a deliberazione obbligatoriamente prestata prima del voto dei comizi (*ante initum suffragium*)<sup>40</sup>, nel giro di pochi decenni l'*auctoritas patrum* aveva finito per prendere le forme di un *senatus consultum* preventivo, ossia un provvedimento non soltanto di mera approvazione *ex ante*, quanto piuttosto un atto frutto della dialettica fra senato e magistrati, finalizzato a indirizzare contenuti, composizione e tempistica delle *rogationes* magistratuali dinanzi alle assemblee popolari<sup>41</sup>. Sicché era pressoché costante, almeno nella

<sup>37</sup> Su questo testo, e la relativa bibliografia, vd. Mantovani 2018, pp. 13-14, cui si aggiunga ora A. Gallo, in questo volume, nt. 5.

<sup>38</sup> A conclusione di questo *excursus* non ritengo (come già, molti, fra cui soprattutto Rossi 1890, p. 11, e poi Volterra 1969 [2017], pp. 13-14 [pp. 91-92]), che debba prestarsi fede al resoconto della *Paraphrasis* di Teofilo (1, 2, 5), secondo cui la *lex Hortensia* avrebbe, come per i plebisciti, resa obbligatoria per tutti l'osservanza dei *senatus consulta*; tale racconto non si accorda con alcuno dei *testimonia* relativi alla *lex Hortensia*, e neppure con Gai 1, 3-4 e *Inst.* 1, 2, 5, sicché vi è motivo di ritenere che si tratti, come suggerisce Volterra, di una tradizione piuttosto tarda riferita dal giurista bizantino o, addirittura, di una sua opinione isolata.

<sup>39</sup> In tema Ferrary 1982, pp. 747-748, e poi Carsana 1990, part. pp. 14-17.

<sup>40</sup> L'*auctoritas patrum* ha conosciuto, nel passato recente, diversi tentativi di messa a punto, che permettono un primo approccio al tema: vd. in proposito almeno i saggi di Biscardi che, apparsi negli anni '50 del secolo scorso, sono poi confluiti, con una nota di aggiornamento dell'autore, in Biscardi 1987. In dialettica con gli studi di Biscardi si segnala poi l'asciutta ed elegante monografia di Mannino 1979, mentre per una più minuta analisi delle fonti, anche con attenzione ai profili di *Quellenforschung*, si rinvia all'*Habilitationsschrift* di Graeber 2001. Si segnala, infine, anche il recente studio di Pelloso 2022, pp. 11-64, dedicato alla relazione dell'*auctoritas patrum* con i *plebis scita* prima dell'approvazione della *lex Hortensia*.

<sup>41</sup> Willems 1878-1885, II, p. 33 ss. Vd. diffusamente Mannino 1979, pp. 121-128 e

legislazione di marca consolare e pretoria, che il senato prendesse parte, se non addirittura desse l'avvio, all'*iter legis*<sup>42</sup>.

Allo stesso modo, sul finire della *res publica* il senato andò progressivamente esercitando, *more maiorum*<sup>43</sup>, sia la concessione di dispense da leggi<sup>44</sup>, sia soprattutto l'invalidazione di *leges non iure rogatae*. Entrambe erano esperite mediante l'adozione di *senatus consulta*. Il primo rimedio, forse la pratica più antica fra le due, aveva effetti contingenti, teneva in vita la legge da cui si dispensavano uno o più soggetti predeterminati, e richiedeva comunque una ratifica a mezzo di un *plebis scitum* (poi caduto in desuetudine partire da epoca sillana)<sup>45</sup>; per quanto attiene alla cassazione degli atti di legge, invece, esercitata con funzione nomofilattica, il senato decretava che il popolo non fosse obbligato al rispetto di una determinata legge (*ea lege populum non teneri*), con la conseguenza di determinarne la nullità esclusivamente su un piano fattuale, aggirando così eventuali limitazioni contenute nella *sanctio*<sup>46</sup>. In concreto, il senato faceva valere motivazioni che, ricadendo in una violazione di un principio religioso, ovvero nell'esistenza di un conflitto fra la legge 'invalidata' e altre norme di legge, giustificavano che le norme contenute nella prima fossero disattese<sup>47</sup>.

Non vi è chi non abbia ravvisato, in queste pratiche «l'affermazione consuetudinaria della funzione legislativa» da parte del senato<sup>48</sup>. In modo forse

soprattutto p. 141: «*l'auctoritas patrum* divenne un semplice parere ... coincidente con il *senatus consultum* preventivo; anzi è probabile che quest'ultimo sia nato proprio con la riforma dell'*auctoritas*».

<sup>42</sup> Per quanto attiene, invece, all'effettività dei senatoconsulti sugli organi plebei (*tribuni* e *concilium*) risultava invece, meno netta, sicché, l'emanazione di *plebis scita* in patente contrasto con le linee di indirizzo dal senato finì per rivelarsi uno dei principali strumenti di veicolazione del conflitto politico da parte tribunizia soprattutto nel corso della crisi della *res publica*; per quanto – come osserva Reduzzi Merola 2007, p. 157 – già nel corso degli ultimi decenni del III secolo e durante il secondo furono, al verificarsi di peculiari contingenze politiche, approvati taluni plebisciti *invito senatu* (Cic. *de inv.* 2, 52), ovvero *contra senatus auctoritatem* (Cic. *Cat. maior* 11, da intendersi però genericamente nel senso di plebiscito votato contro l'opinione senatoria), *invito et repugnante senatu* (Val. Max. 5, 4, 5) e *adversus senatum* (Liv. 21, 63, 3). – Sulla partecipazione del senato all'avvio dell'*iter legis* vd. invece diffusamente Ferrary 2012, pp. 8-12 che distingue (p. 8) fra «*textes d'origine proprement sénatoriale*» e «*textes dus à l'initiative d'un magistrat, mais soumis à la délibération du Sénat avant d'être promulgués*»; in ogni caso non condividerei però l'assertività di Ferrary nell'affermare che i testi di origine propriamente senatoriale fossero sottoposti al voto del popolo o della plebe perché il senato, in età repubblicana «n'a pas encore un pouvoir pleinement normatif», in quanto, come si cerca di mettere in luce in queste pagine, il voto del popolo serve a consolidare il *consensus*, sotteso 'patto sociale'. L'idea del *consensus* fra gli attori istituzionali (senato e popolo, per il tramite dei magistrati) come uno dei fondamenti del *ius*, insieme con *necessitas* e *consuetudo*, è messo bene in evidenza in Mod. 1 *reg.*, D. 1, 3, 40, su cui vd. in dettaglio Cascione 2003, pp. 153-154.

<sup>43</sup> Come ricorda Cic. *Corn. frgg.* 23-25 Cl., su cui vd. § 2, *infra*.

<sup>44</sup> Sul punto vd. Scarano Ussani 1992, part. p. 14.

<sup>45</sup> Reduzzi Merola 2007, p. 159.

<sup>46</sup> Tema su cui si rinvia, per tutti, a Maganzani 2012, pp. 53-113.

<sup>47</sup> Reduzzi Merola 2007, p. 154.

<sup>48</sup> Così per esempio Frezza 1974, p. 434, a cui è riconducibile l'inciso riprodotto fra caporali in testo.

più articolato, ma senz'altro più cauto, potremo meglio osservare che, mentre il *senatus consultum* era uno strumento normativo in grado di intervenire sulla genesi come pure sull'abrogazione di un atto legislativo, non era vero il contrario: né una *lex* né un *plebis scitum* potevano né obbligare il senato a assumere una deliberazione né annullarne una che risultasse sgradita alle masse popolari. Poteva soltanto capitare (e capitò comunque di rado fino ai Gracchi), che attraverso la votazione di *plebis scita* si disattendesse la volontà dei *patres*: ciò determinava però un *vulnus* esclusivamente politico, rimanendo impregiudicata invece la validità, sul piano giuridico, delle deliberazioni a suo tempo formalmente approvate dal senato<sup>49</sup>.

Vi è infine un'ulteriore testimonianza che permette di apprezzare la posizione di assoluto rilievo della volontà del senato rispetto a ogni altra fonte del diritto. Ci si riferisce a un frammento di Gaio (7 *ad ed. provinc.*, D. 7, 5, 2, 1), relativo all'usufrutto di cose consumabili, secondo il quale l'*auctoritas senatus* risulterebbe soggiacere soltanto alla *naturalis ratio*:

*Quo senatus consulto non id effectum est, ut pecuniae usus fructus propriae esset (nec enim naturalis ratio auctoritate senatus commutari potuit), sed remedio introducto coepit quasi usus fructus haberi.*

Come hanno ampiamente dimostrato gli studi di Giuliano Crifò, e come del resto è ormai pressoché pacifico in letteratura, l'introduzione – per mano senatoria – del *remedium* attraverso il quale si sarebbe riconosciuta tutela giuridica all'usufrutto di *res consumabiles* (quali, per esempio, la *pecunia*) va cronologicamente collocato nel pieno della crisi tardo-repubblicana<sup>50</sup>.

Sicché anche questa testimonianza<sup>51</sup> corrobora il dato che, indipendentemente dalla loro posizione rispetto a leggi e plebisciti, nella percezione dei giuristi e degli operatori del diritto i *senatus consulta* fossero ritenuti essere a pieno titolo fonte del diritto già nel vivo del I secolo a.C.

<sup>49</sup> Come osserva Ferrary 1982, pp. 730-731, l'approvazione da parte del popolo di «provvedimenti contrari alla volontà della maggioranza del senato» costituiva un vero e proprio «metodo *popularis*», a disposizione tanto di soggetti ambiziosi e desiderosi di un potere personale, quanto di riformatori sinceri. Il senato poteva in ogni caso, almeno in astratto, ricorrere a contromisure: in particolar modo, l'esistenza di un collegio di dieci *tribuni* consentiva anche alla maggioranza senatoria di avere propri rappresentanti che potessero porre il veto all'iniziativa di qualche tribuno ostile al senato. Altro strumento di lotta politica era invece il ricorso all'interposizione del veto durante lo svolgimento dei lavori dell'assemblea senatoria: questo interveniva, per così dire, prima del confezionamento del *senatus consultum* a mezzo della trascrizione (tema su cui vd. Verrico 2017, pp. 31-60); ma anche avverso questo strumento il senato ricorse a contromisure: laddove alcuni *decreta* fossero già stati votati, si iniziò a darne conto trascrivendoli comunque come *auctoritates* (così Ferrary 1982, p. 746). Sono celebri, per esempio, i casi di *auctoritates* pertinenti a singoli *decreta* senatorii, votati con riguardo al dibattito sulle *provinciae consulares* del 30 settembre 51 a.C., ricordati da M. Cael. *apud* Cic. *fam.* 8, 8, 6-8, e sui quali un numero variabile di tribuni esercitò l'*intercessio*; su questi testi vd., pur con le dovute cautele, Fanizza 2014, pp. 66-68.

<sup>50</sup> Crifò 1968, part. p. 77 con nt. 196, ove bibliografia ulteriore.

<sup>51</sup> Sulla quale non gravano peraltro sospetti d'interpolazione per la parte che ci interessa, mentre qualche dubbio ha sollevato la chiusa, *sed - haberi* (cfr. *Index Interpolationum, ad h. loc.*).



A corollario di quanto sin qui detto, veniamo adesso a uno dei dogmi che hanno attraversato la storiografia romanistica degli ultimi due secoli, ossia che il senato non si occupasse del diritto dei privati in età repubblicana, e che reputo essere facilmente smentito ad un'analisi delle tracce di alcuni deliberati senatorii. A mero titolo di esempio, si possono richiamare *senatus consulta* che intervengono su materie che impattano sullo statuto giuridico di alcuni privati. Mette conto di ricordare in primo luogo il *senatus consultum* del 215 a.C. relativo ai trecento *equites Campani*, da cui poi sarebbe scaturita una *lex*, e nel quale è contenuta *in nuce* la finzione giuridica di ritenerli ascritti (beninteso, insieme con le loro famiglie) al *municipium* di *Cumae* dal giorno prima della defezione di Capua<sup>52</sup>.

Ma non è tutto: nel corso del II e del I secolo a.C., vi sono alcune deliberazioni senatorie che sembrerebbero comprovare interventi dell'assemblea senatoria in materie che quantomeno 'lambivano' il diritto dei privati<sup>53</sup>; fra queste basterà ricordare, a mero titolo di esempio, il *senatus consultum* richiamato da Tac. *ann.* 2, 30, 3, che limitava il ricorso alla *quaestio per tormenta* sugli schiavi che dovessero testimoniare contro il loro padrone: «*vetere senatus consulto quaestio in caput domini prohibebatur ...*».

In età post-sillana il senato intervenne infine, con una certa frequenza, su materie come la disciplina delle *usurae*, almeno nei rapporti di credito che vedevano talune comunità provinciali pesantemente indebitate nei confronti di cittadini romani<sup>54</sup>. Questi *senatus consulta*, oltre a dirimere singole questioni, finivano per costituire dei precedenti, che magistrati e promagistrati romani potevano anche assumere a precedenti senza che l'assemblea fosse necessariamente interessata di ogni singola questione controversiale.

In altra sede<sup>55</sup> ho richiamato l'attenzione su un *senatus consultum*, emanato contro gli *heredes* di un *negotiator* di nome Gaio Vennonio, e che Cicerone richiede al proconsole d'Asia Publio Servilio Isaurico di interpretare, estensivamente, a tutela degli interessi di una sua protetta, di nome Cerellia:

*ex eo senatus consulto, quod in heredes C. Vennonii factum est, Caerelliae commodandi: id senatus consultum tu interpretabere pro tua sapientia; scio enim eius ordinis auctoritatem semper apud te magni fuisse.*

(Cic. *fam.* 13, 72, 2)

<sup>52</sup> Gallo 2013, pp. 230-232.

<sup>53</sup> Su cui richiamava l'attenzione già Rossi 1890, ma alle quali negava recisamente valore Loreti Lorini 1930, pp. 384-390, in un contributo ideologicamente orientato a sostenere il raggiungimento di un potere 'legislativo' da parte del senato soltanto durante il principato avanzato. Per un più equilibrato esame di queste testimonianze vd. invece Crifò 1968, pp. 41-80.

<sup>54</sup> Peppe 1988, *passim*; Peppe 1991, pp. 231-290; vd. anche Cherchi 2012, pp. 121-122 con nt. 44, ove ragguglio bibliografico.

<sup>55</sup> Buongiorno 2020 a, pp. 193-201.

Senatoconsulti interpretabili dal governatore provinciale, quindi, in forza di un asserito valore vincolante di quella che altrove Cicerone stesso chiama *senatoria consuetudo* (Cic. *de orat.* 1, 34, 159)<sup>56</sup>.

Alla luce di questo ampio dossier che abbiamo passato in rassegna, con testimonianze che mostrano non soltanto la piena effettività dei senatoroconsulti sin dalla media repubblica, ma anche il loro pieno inserimento nel quadro delle fonti di produzione del *ius*, non è un caso dunque che il giurista Gaio, nel suo catalogo delle fonti, posizionasse (1, 4) i *senatus consulta* fra i *iura populi Romani* subito dopo le *leges* (1, 2) e i *plebis scita* (1, 3), seguendo cioè la scansione *lex, plebis scitum, senatus consultum* che, come si è visto, riscontriamo anche nella documentazione epigrafica. E, ciò nonostante, Gaio riferiva di una *quaestio*, per quanto ormai sopita, rispetto al valore vicariante (*legis vicem optinere*) dei senatoroconsulti rispetto alla legge<sup>57</sup>. Una *quaestio* che potrebbe, all'apparenza, sembrare quasi oziosa.

Ma in realtà – vale la pena sottolinearlo – ciò su cui, in un determinato momento storico, si dubitò non era se i *senatus consulta* fossero produttivi di *ius*, o anche solo di *ius civile*, e nel caso a partire da quando, ma piuttosto se i senatoroconsulti potessero sostituirsi alla *lex*. Atteso che, alla luce di quanto siamo venuti dicendo il *senatus consultum* mostra di avere, sin dalla media repubblica, un «valore più universale» rispetto alla legge, tanto da poterne persino determinare le sorti, appare evidente che vi fu un momento, nel corso della *res publica*, in cui di questa forza vicariante si dovette discutere. Per rispondere tuttavia a questa domanda sarà in ogni caso necessario precisare meglio il difficile equilibrio fra *senatus consultum* e *leges* nella prassi della fine dell'età repubblicana e come l'attività magistratuale contribuisse a questo equilibrio.

## 2. Alla ricerca di un difficile equilibrio

Abbiamo visto come Arangio-Ruiz, nel formulare a Volterra le proprie considerazioni sul tema, mettesse bene in luce come la ratifica popolare avesse la funzione di vincolare strettamente il popolo rispetto a una linea di indirizzo normativo fissata (sovente non soltanto nelle sue grandi linee) dal senato, attraverso l'attività rogante del magistrato. Tenzionalmente ci sono però sfere in ordine alle quali il senato mostra di avere una competenza assorbente (materia religiosa, relazioni internazionali).

Un interessante osservatorio è proprio l'ambito bellico: l'indizione di guerra richiede usualmente l'approvazione di un *senatus consultum* e poi di una *lex*, perché – soprattutto prima della riforma mariana dell'esercito – l'esercito era composto dei *cives* e quindi l'indizione della guerra *ex lege* garantiva il perfezionamento del 'patto sociale' fra il senato e il resto dei cittadini, la cui

<sup>56</sup> Sul punto vd. Albanese 2002, p. 24, che sottolinea altresì come tale formulazione denoti «una precoce consapevolezza della sostanziale normatività dei senatoroconsulti».

<sup>57</sup> Introducendo però poi, attraverso il richiamo a codesta *quaestio*, il discorso sull'attività normativa imperiale; sul punto vd. anche Rizzelli 1992, p. 393 che opportunamente mette in luce come, nel passaggio da Gai 1, 4 a 1, 5, «il discorso appa(ia) costruito sul dualismo 'provvedimento del senato' – 'provvedimento dell'imperatore'».



più gran parte andava poi a comporre le fila dell'esercito inviato a combattere<sup>58</sup>. In ogni caso, l'effettivo andamento delle operazioni era riservato però alla dialettica fra magistrato incaricato di coordinare le operazioni sul campo in forza del proprio *imperium* e il senato, tanto è vero che già Polibio (6, 15, 2-5) mostrava la posizione di subordinazione dei comandanti rispetto al senato, anche in ordine all'approvvigionamento militare.

Tuttavia, talune vicende relative alle campagne in Oriente nella prima metà del I secolo a.C., su teatri di guerra ormai lontani da Roma, ci mostreranno l'insistente richiesta di detentori di *imperium* di ottenere (in primo luogo dal senato) maggiore margine di autonomia decisionale, in ragione sia della difficoltà oggettiva di ragguagliare il senato sull'andamento delle campagne militari, sia della scarsa conoscenza di avversari e teatri di guerra (una eco nitida resta in ordine alla struttura dell'*imperium* di Lucullo e al tentativo di una diversa costruzione giuridica dell'*imperium* di Gneo Pompeo attraverso la *lex Manilia*, per cui siamo guidati dalla nota orazione di Cicerone).

Sicché, quale prima, provvisoria, conclusione del nostro discorso, si può aderire alle considerazioni di Umberto Laffi, secondo il quale, già a partire dal II secolo a.C., «nel campo della politica estera, come in altri settori della vita pubblica, la "costituzione" non scritta di Roma faceva perno su alcuni principi fondamentali, ben consolidati nella pratica, in base ai quali alcune forme d'intervento erano riservate alla fonte legislativa e altri poteri erano riconosciuti come prerogative esclusive del senato. Ma, in generale, nell'esperienza romana la corrispondenza tra funzioni e organi non era concepita né operava rigidamente (e, a dire il vero, la teoria della separazione dei poteri non ha mai operato allo stato puro nemmeno in età moderna): il ricorso in sede di decisione finale, a un atto legislativo, soprattutto se a contenuto particolare e concreto, o a un atto di governo restava per molte materie una possibilità sempre aperta, dipendente dalla consuetudine, dalle circostanze e dagli equilibri politici»<sup>59</sup>.

Quest'ultima affermazione di Laffi, ossia lo scoperto richiamo alle 'possibilità aperte' nei processi decisionali della Roma repubblicana induce a *non* poter considerare la repubblica romana come una sequenza di repubbliche, secondo lo schema interpretativo relativistico di Harriet Flower, e neppure a perseguire il nichilismo estremo di Karl-Joachim Hölkeskamp che, partendo dal dibattito storiografico più recente, ma perdendo totalmente di vista il dialogo con la dimensione istituzionale propria del mondo romano (e per certi versi anche quello con le fonti), ci ha indicato cosa sia e cosa non sia repubblica e quanto presto finisca la *libera res publica*<sup>60</sup>. La repubblica romana è però un corpo vivo, tanto più che assume le forme di una costituzione in senso

<sup>58</sup> Il tema delle *leges de bello indicendo*, e dei *senatus consulta* che ne precedevano l'approvazione, è – ad oggi – ancora in attesa di un adeguato aggiornamento; per un'introduzione al tema vd. Marocco 2008, pp. 303-319.

<sup>59</sup> Laffi 2016, p. 445.

<sup>60</sup> Flower 2010; Hölkeskamp 2004. Su quest'ultimo libro, peraltro tradotto in diverse lingue, si è animato un ampio dibattito, spesso dai toni critici, a partire dall'intervento – giustamente perplesso – di Zecchini 2006, pp. 395-404.

materiale<sup>61</sup>, e come tale conosce dinamiche elastiche<sup>62</sup>, pur nel rispetto di taluni principi, che possono essere riassunti nei due pilastri del «mantenimento delle strutture istituzionali» e nelle «forme di tutela del patrimonio»<sup>63</sup>.

Sin dalla media repubblica il senato, più che il popolo e prima ancora che i magistrati, si fa garante di tali principii, e anzi – in modo pressoché costante (quasi assorbente) – i magistrati operano nel dare concreta esecuzione alle linee tracciate dal senato: dinamiche che si seguono molto bene nel corso del II secolo a.C., e che conoscono un appannamento solo con l'avvento della stagione graccana. Si tratta di dinamiche dalle quali non sono affatto esclusi, proprio fino all'avvento di Tiberio Gracco, anche i tribuni della plebe<sup>64</sup>. Il che spiega bene, proprio nei termini di una 'reazione' alla rottura degli equilibri tradizionali, il senso intimo dell'impalcatura istituzionale disegnata da Silla: la piena assunzione da parte del senato, dopo anni difficili, di una posizione indubitabilmente verticistica (con un riequilibrio, peraltro, dei rapporti fra senato e magistrature superiori). Tale posizione si esplicava tra le altre cose, con riguardo alla produzione normativa, nella severa limitazione del *ius intercessionis* e di ogni iniziativa nomopoietica dei tribuni della plebe e nella netta separazione della sfera *domi* e di quella *militiae* nell'esercizio dell'*imperium* di consoli e pretori (con il contestuale aumento, per questi ultimi, del numero dei magistrati), oltre che con la reintroduzione del senatoconsulto preventivo.

Il progetto di Silla partiva da lontano, insomma, e aveva un suo retroterra ideologico che ritroviamo riflesso, a quel che sembra, già in un celebre brano della *Rhetorica ad Herennium* (opera scritta indubbiamente poco dopo l'88 e che è possibile riecheggiasse argomenti adoperati dai consoli Silla e Pompeo Rufo a sostegno del loro programma di riforme)<sup>65</sup>:

<sup>61</sup> Uso qui la felice nozione di 'costituzione materiale' delineata da Mortati 1940, che in una pagina spesso dimenticata dagli studiosi, riferendosi a «Roma antica» (pp. 130-131), e in particolare modo alla compenetrazione fra *ius civile* e *ius honorarium* (ma questa definizione ben si addice, mi pare, anche all'evoluzione dei rapporti fra senato e popolo e poi al passaggio dalla *res publica* al principato), descrive l'ordinamento romano come uno di «quegli ordinamenti nei quali si è verificato, in modo più accentuato che in altri, per la particolare forza di conservazione della quale erano dotati, il fenomeno della sovrapposizione, su un antico sistema, di nuovi principi informatori, per opera di organi, che sono stati intesi come portatori di un potere proprio, originario, irriducibile, a quello donde derivava il sistema precedente. In realtà si tratta della coesistenza non di più ordinamenti diversi, ma di più fonti di uno stesso ordinamento, assumenti, nei vari momenti, una differente posizione fra loro, ma sempre coordinantesi, non ha in virtù di un accordo caso per caso, ma in virtù appunto della rispettiva posizione istituzionale, in modo da raggiungere l'unità».

<sup>62</sup> Per ricorrere a parole di Capogrossi Colognesi 2016, p. 146, «i giuristi e i magistrati romani, per fortuna della loro società, non erano dei professori di diritto e, quindi, non si sono sentiti imprigionati all'interno delle logiche da loro stessi costruite».

<sup>63</sup> Così D. Mantovani, nella relazione *Costituzione e democrazia: tra storia e idee*, tenuta a Pavia il 15 ottobre 2021 in occasione del Convegno internazionale di studi *Forme della politica tra mondo ellenistico e repubblica romana*, di cui in questa sede si pubblicano gli atti.

<sup>64</sup> Vd. in proposito il contributo di A. Gallo, in questo volume, *passim*.

<sup>65</sup> Così Ferrary 1982, p. 744.

*Senatus est officium consilio civitatem iuvare; magistratus est officium opera et diligentia consequi senatus voluntatem; populi est officium res optumas et homines idoneos maxime suis sententiis diligere et probare.*

(*Rhet. ad Her. 4, 35, 47*)

Sicché, se dovere del senato era quello di assistere la *civitas* con il proprio *consilium*, compito dei magistrati era quello di «conformarsi con cura e diligenza alla volontà del senato». Viceversa, l'*officium* del popolo sarebbe consistito in due attività: scegliere e approvare (*probare*, nel senso cioè di ratificare), con il proprio voto non soltanto gli uomini idonei al governo, ma *res optumae*, ossia la politica migliore per il conseguimento degli interessi della *civitas*.

Ma ritorniamo alle riforme promosse da Silla durante la propria dittatura. Queste determinarono, sul piano politico-istituzionale, un rafforzamento delle logiche insite nel modello repubblicano romano propugnato per parte aristocratica, con l'affermazione di una linea di indirizzo a trazione senatoria, in grado di condizionare molti aspetti della politica, e soprattutto della politica normativa<sup>66</sup>. Fu forse questo a garantire la sopravvivenza della *res publica* nel corso del quarto di secolo successivo. Ma nel corso della generazione post-sillana – una generazione 'perduta', come ha messo bene in luce Maria Teresa Schettino<sup>67</sup> – il mito del 'repubblicanesimo' rinvigorito da Silla dovette fare i conti con le prassi politiche più torbide e soprattutto con il senso di inadeguatezza che le strutture istituzionali della *res publica*, venutesi delineando intorno a un numero contingentato di cittadini, si trascinarono di fronte a ineludibili contingenze: l'incremento del numero dei *cives* (crescita demografica delle masse urbane, concessione della cittadinanza alle comunità socie e latine...); la difficoltà di relazione con l'impianto ormai capillare di *municipia* e *coloniae*; la complessità del controllo di un impero ormai ampio e dalle esigenze diversificate e, connesso con ciò, la difficoltà di gestione di un esercito ormai professionalizzato, e per questo sempre pronto a porsi al servizio dei diversi uomini politici<sup>68</sup>.

In tutto questo, il senato annaspava, ma non andava ancora completamente a fondo. Nonostante il sostanziale, rapido smantellamento della 'costituzione' sillana già nel corso degli anni immediatamente successivi alla morte del dittatore, è possibile apprezzare, ad un'analisi delle fonti relative alle deliberazioni emanate negli anni 60 e 50, come il senato continuasse (o forse, meglio: tentasse di continuare) ad atteggiarsi non soltanto come l'organo depositario delle linee d'indirizzo politico, ma anche come l'assemblea in grado di vincolare l'attività dei magistrati e di limitare gli effetti dell'attività normativa assembleare.

A mero titolo di esempio, con riguardo alla limitazione degli effetti dell'attività normativa assembleare, nonostante che il voto popolare continui a essere richiesto a ratifica di una serie di materie, per alcune esso va in desuetudine:

<sup>66</sup> Sul punto vd. anche Ferrary 1982, p. 745, che mette in evidenza come anche fonte di Dion. Hal. 2, 14, 2, che registra nella 'costituzione' romulea l'obbligo per il *rex* di conformarsi alla volontà della maggioranza del senato, possa essere uno «storico di tendenza sillana».

<sup>67</sup> Schettino 2016, pp. 101-124.

<sup>68</sup> Per una messa a punto vd. Schettino 2008, pp. 59-78; e poi ancora i contributi confluiti in Schettino, Zecchini 2019 e in Pittia, Schettino, Zecchini 2021.

fra queste, e ciò non mi pare un dato trascurabile, tutto ciò che pertiene all'*aliquid de legibus statuere*. Possono essere richiamati, a tale riguardo, gli argomenti addotti dal tribuno Gaio Cornelio per la sua prima proposta di legge e richiamati da Asconio nel commento all'*in Cornelianam*:

*Quattuor omnino genera sunt, iudices, in quibus per senatum more maiorum statuatur aliquid de legibus. Unum est huiusmodi: placere legem abrogari; ut Q. Caecilio M. Iunio coss., quae leges rem militarem impedirent, ut abrogarentur [...] 24. Tertium est de legum <de>rogationibus, quo de genere persaepe S.C. fiunt, ut nuper de ipsa lege Calpurnia, quo derogaretur. 25. Quartum: quae lex lata esse dicatur, ea non videri populum teneri; ut L. Marcio Sex. Iulio coss. de legibus Livii.*

(Cic. *Corn. frgg.* 23-25 Cl.)

Se da un lato Cicerone insiste sul fatto che le statuizioni intorno alle leggi avvenissero *per senatum more maiorum*, dal canto suo Gaio Cornelio si accingeva a presentare alla plebe, senza l'evidente assenso del senato, una legge per cui nessuno potesse essere esentato dall'osservanza delle leggi se non per voto del popolo, in quanto – almeno secondo Gaio Cornelio – ciò sarebbe stato già previsto dall'*antiquum ius*: infatti, sosteneva il tribuno, in tutti i senatoconsulti che sottraevano taluno all'osservanza delle leggi il senato sarebbe stato solito aggiungere che la questione doveva essere sottoposta all'approvazione del popolo; ma a poco a poco la ratifica popolare era caduta in desuetudine, e da ultimo era addirittura invalso l'uso di non aggiungere, nei senatoconsulti, che la questione si doveva sottoporre al popolo; e quegli stessi senatoconsulti erano spesso votati da un numero assai basso di senatori<sup>69</sup>.

Nel conflitto con Gaio Cornelio, insomma, il senato contesta sia il contenuto della proposta del tribuno, sia la procedura da questo seguita. Con riguardo, infatti, all'attività dei magistrati, il senato, ancora almeno sino alla metà degli anni 60 a.C., e comunque anche dopo, tende nitidamente a profilarsi come mandante di tale attività. A tale riguardo, Jean Louis Ferrary aveva opportunamente richiamato il ruolo "quasi passivo" dei dieci tribuni menzionati nella c.d. *Lex Antonia de Thermessibus* (68 a.C.?), che operavano di concerto con il senato, *de senatus sententia*<sup>70</sup>. Gaio Cornelio assume invece condotte di pesante ostilità verso il ceto ottimato che lo avvicina pericolosamente ai tribuni di età pre-sillana: una linea che doveva preoccupare forse anche qualcuno (di certo i più moderati) fra i *populares*: ed è per questo che i progetti di legge di questo tribuno ai limiti del sedizioso si scontreranno con la forte opposizione del senato<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Asc. in *Cornel.* 58 Cl.: *Promulgavitque legem qua auctoritatem senatus minuebat, ne quis nisi per populum legibus solveretur. Quod antiquo quoque iure erat cautum; itaque in omnibus S.C. quibus aliquem legibus solvi placebat adici erat solitum ut de ea re ad populum ferretur: sed paulatim ferri erat desitum resque iam in eam consuetudinem venerat ut postremo ne adiceretur quidem in senatus consulti de rogatione ad populum ferenda; eaque ipsa S.C. per pauculos admodum fiebant.* Su questo testo vd. ora traduzione e commento di Santalucia 2022, pp. 242-247.

<sup>70</sup> Come convengono, pur nella disparità di vedute sugli altri aspetti di questo testo epigrafico, sia Ferrary 1985, p. 419, sia Mattingly 1997, p. 77.

<sup>71</sup> Sul punto sia consentito il rinvio anche alla più diffusa trattazione di Marino 2023, i.c.s.

Meno disagiata pare, invece, il meccanismo attraverso il quale il senato tenta di imbrigliare l'attività nomopoietica dei magistrati dotati di *imperium*. Un passo della *pro Murena*<sup>72</sup> sembra suggerire, per esempio, come il console Cicerone (e con lui il collega Gaio Antonio)<sup>73</sup> avesse dovuto presentare la *rogatio* di una riforma del *crimen repetundarum* quasi *obtorto collo*.

In altri termini, al di là della maggiore o minore condivisione di quanto deliberato in senato, i magistrati sono sovente investiti del *iussum* di tradurre detti deliberati in *rogationes* o recepirli in editti. E del resto i *senatus consulta* che richiedono il voto di ratifica da parte dei consoli prevedono usualmente la presentazione di *rogationes* alle assemblee popolari, spesso nel più breve tempo possibile (*primo quoque tempore*)<sup>74</sup>. La cosa è ancora ben visibile persino in piena età triumvirale, come suggerisce il testo (linn. 90-91) del *SC de Plaraisensibus et Aphrodisiensibus* del 2 ottobre 39 a.C.:

...κατασταθῶσιν τε νόμον [περὶ τούτων ἰ τῶν πρ]αγμάτων ἐπὶ τὸν δῆμον  
τ[ὸν Ῥωμαίων αὐτίκα μάλα] *et rell.*

Benché congetturale, l'integrazione αὐτίκα μάλα è l'unica ragionevole<sup>75</sup>, sicché possiamo retrotradurre in latino grosso modo così: *et ferant legem / [de his r]ebus ad populum [Romanum primo quoque tempore ---]*. Si tratta, ancora una volta, della dialettica consueta fra senato, magistrati e assemblee, variamente attestata in Livio già per l'epoca medio-repubblicana, e che ritroveremo ancora in altri testi epigrafici, anche più tardi (successivi cioè alla *restitutio rei publicae augustea*), come per esempio il *senatus consultum* sugli onori postumi a Germanico, la cui ultima disposizione, nota dalla *tabula Siarensis* (frg. II, col. b. linn. 27-30), prevedeva che

*utique M(arcus) Messalla M(arcus) Aurelius ἰ Cotta Maximus co(n)s(ules) designati cum magistratum inissent primo quoque tempore cum per ἰ auspicia liceret sine binum trinumve nundinum prodicione legem ad populum de ἰ honoribus Germanici Caesaris ferendam cur(ar)ent,*

senza che si possa in nessun modo da questo testo inferire che i consoli incaricati di presentare la proposta di legge *ad populum* svolgessero un ruolo creativo autonomo. Essi si attenevano cioè, e nella più gran parte dei casi senza particolare margine di autonomia, a quanto deliberato dal senato.

<sup>72</sup> Cic. Mur. 47: *Poena gravior in plebem tua voce efflagitata est; commoti animi tenuiorum. Exsilium in nostrum ordinem; concessit senatus postulationi tuae, sed non libenter duriorum fortunae communi condicionem te auctore constituit. Morbi excusationi poena addita est; voluntas offensa multorum quibus aut contra valetudinis commodum laborandum est aut incommodo morbi etiam ceteri vitae fructus relinquendi. Quid ergo? haec quis tulit? Is qui auctoritati senatus, voluntati tuae paruit, denique is tulit cui minime proderant.*

<sup>73</sup> Ferrary 2012, pp. 8-9.

<sup>74</sup> E.g. vd. Cic. Att. 4, 17, 3; Liv. 7, 32, 1; 29, 22, 5; 41, 14, 3; 44, 17, 2.

<sup>75</sup> Vd. in proposito Raggi, Buongiorno 2020, p. 86.

### 3. Il fondamento dell'effettività: senatui parere

In generale, se si può affermare – richiamando il già citato Cic. *Mur.* 47 – che in linea di principio e di corretto svolgimento della vita istituzionale i consoli, i magistrati, e sul loro esempio il popolo, sono chiamati a *senatui parere* (si notino anche, a tale riguardo, i toni volutamente polemici di Cic. *Planc.* 87 e poi ancora di Cic. *post red. ad patres* 17), dall'altro canto, però, Roma non soltanto non aveva una costituzione scritta ma neppure uno strumento normativo di questo genere era nell'orizzonte degli antichi, e va da sé che le prassi fossero sempre potenzialmente minacciate di essere smantellate con atti di forza di questo o quel magistrato: e credo sia esattamente in questi termini che si possa spiegare, sul piano istituzionale, il susseguirsi di aberrazioni che scandiscono gli anni nodali della crisi della *libera res publica*<sup>76</sup>. Se un console in carica come Marco Calpurnio Bibulo, nel 59 a.C., sceglie la via dell'autoisolamento per sottrarsi a un dibattito politico ormai condizionato dagli accordi raggiunti fra Cesare, Pompeo e Crasso, negli anni successivi promagistrati come Giulio Cesare decidono di sottrarsi alle linee d'indirizzo dettate dal senato, facendosi forti del peso, sul dibattito politico, degli eserciti al loro comando e di quei loro veterani, soprattutto quelli allocati in Italia, non lontani dal centro del potere. E così, dal 'tintinnar di gladii' che costituirà il sottofondo degli anni della lotta per le magistrature (52-50 a.C.) si scivolerà nella guerra civile fra Cesare e Pompeo, con un senato costretto all'esilio e magistrati ormai pienamente rispondenti all'uno o all'altro contendente<sup>77</sup>.

Non è d'altra parte un caso che in questa stessa visuale Cicerone elaborerà, dopo la fine dell'epopea cesariana, nei mesi cioè dell'illusorio ripristino del modello repubblicano più tradizionale, il concetto di *sibi senatus esse*, essere senato di se stesso, per tutte quelle circostanze in cui fosse impossibile per un magistrato o promagistrato rapportarsi direttamente con il senato, maggiormente nella gestione di una provincia o nella conduzione di operazioni militari:

*Tu, quamquam consilio non eges, vel abundas potius, tamen hoc animo esse debes ut nihil huc reicias neve in rebus tam subitis tamque angustis a senatu consilium petendum putes, ipse tibi sis senatus; quocumque te ratio rei publicae ducet, sequare; cures ut ante factum aliquid a te egregium audiamus quam futurum putarimus. illud tibi promitto, quicquid erit a te factum, id senatum non modo ut fideliter sed etiam ut sapienter factum comprobaturum.*

(Cic. *ad fam.* 10, 16, 3 [ad Munatium Plancum, 25 maggio 43 a.C.]

<sup>76</sup> Buongiorno 2022 a.

<sup>77</sup> Per un profilo di Bibulo vd. almeno Gray-Fow 1990, pp. 179-190 (in ogni caso ben lontano da una soddisfacente connotazione della condotta di questo personaggio sul piano istituzionale). Per gli anni che preludono alla guerra civile fra Cesare e Pompeo vd. invece l'ottima messa a punto di Gagliardi 2011; per il *bellum civile* vd. la dettagliata analisi di Fezzi 2017, in cui si compenetrano la sfera evenemenziale e l'esame dei profili istituzionali. Per il tema dei 'senati in esilio' si rinvia infine a Gabba 1960.



Si tratta di un argomento già cursoriamente adoperato anche nell'undicesima *Philippica*, che è del 6 o 7 marzo 43 a.C. In questa orazione Cicerone ricordava come, in numerose circostanze, nella gestione delle province loro assegnate, *et Brutus et Cassius ... ipse sibi senatus fuit* (Cic. *Phil.* 11, 27)<sup>78</sup>.

Ma come mette bene in evidenza l'epistola a Munazio Planco, «*quocumque te ratio rei publicae ducet, sequare*». A muovere la condotta del magistrato, nei casi in cui non sia il senato a potergliela indicare espressamente, deve essere la *ratio rei publicae*, di cui – va da sé – il senato resta il detentore tanto da poter esprimere un giudizio *ex post* (*senatum ... comprobaturum*) sull'operato dei (pro)magistrati che abbiano dovuto compiere delle scelte in autonomia.

Non si tratta soltanto della resa in termini pratici della filosofia politica ciceroniana, espressa a gran voce già in Cic. *De orat.* 1, 52, 201 (... *cui [senatui, scil.] populus ipse moderandi et regendi sui potestatem quasi quasdam habenas tradidisset...*) e peraltro in polemica con l'idea che *senatus servire posse populo*. Vi è piuttosto, in fin dei conti, la medesima percezione ripresa da Pomponio nell'*Enchiridion* (D. 1, 2, 2, 9): *...populus certe multo difficilium in tanta turba hominum, necessitas ipsa curam rei publicae ad senatum deduxit: ita coepit senatus se interponere ....*

In questo schema, in cui il senato è rappresentato come la struttura di vertice della *res publica*, ecco dunque che i *senatus consulta*, con la loro effettività, si presentano non solo (e non tanto) come generici atti di indirizzo politico, ma come strumenti di conferimento di mandati ai magistrati, e fra questi massimamente i magistrati superiori, percepiti come vincolanti.

Si tratta di mandati di scopo, finalizzati cioè al raggiungimento di obiettivi (normativi, politici, militari, amministrativi) predeterminati dal senato stesso, e che hanno margini di discrezionalità variabili. Tale discrezionalità insiste prevalentemente in merito al *quomodo*, e solo residualmente in merito all'*an*, ossia all'opportunità di porre o non porre in essere una determinata condotta per il raggiungimento dello scopo che il senato si è prefissato. A tale proposito, ad una rapida escussione dei testi che tramandano, del tutto o in escerto, i *verba* di deliberazioni senatorie possiamo isolare espresse clausole che delimitano i termini dei *mandata* conferiti dal senato a magistrati, promagistrati, legati del senato stesso. Basti pensare a una formulazione come *e re publica fideque sua videri*<sup>79</sup>, che potrebbe sembrare una mera clausola di stile, ma che in realtà, come metteva in luce Gabrio Lombardi, aveva la funzione di far valere «il senso di autoresponsabilità e fedeltà» del magistrato nello svolgimento del compito demandatogli dal senato<sup>80</sup>. O anche alla clausola *alter ambove si eis*

<sup>78</sup> Come ha osservato Ferrary 1982, p. 791, si trattava di «azioni tecnicamente illegali», commesse dai due cesaricidi; ma evidentemente l'ideologia politica era plasmata anche sulle esigenze della prassi.

<sup>79</sup> Vd. per esempio il *senatus consultum de Plarasensibus et Aphrodisiensibus* (ed. Raggi, Buongiorno 2020), linn. 93-94: *καθώς ἄν / αὐτοῖς πρό τῶν δημοσίων παραγμάτων τῆς τε ἰδίας ἀβῆτων πίστεως ἐφαίνετο* (che in retroversione latina si potrebbe rendere *ita uti eis e re publica*) *fideque [sua] videretur*).

<sup>80</sup> Lombardi 1961, p. 95 nt. 149.



*videretur*, dove più netto è il margine di discrezione, sull'opportunità di fare o non fare qualcosa<sup>81</sup>.

Il sintagma *negotium dare* – e cioè l'affidamento della gestione di una specifica materia d'interesse per il senato all'operato di un determinato magistrato o di più magistrati (anche istituiti *ad hoc*) – che con una certa costanza ricorre nelle fonti tanto di tradizione manoscritta quanto in alcuni senatoconsulti noti per via epigrafica – è forse la più generica formulazione per descrivere un ampio margine di discrezionalità<sup>82</sup>.

Ma la massima discrezionalità risiede, *et pour cause*, nel dispositivo dei *senatus consulta ultimae necessitatis*<sup>83</sup>. Una formulazione sintetizzata egregiamente in Caes. BC 1, 5, 3: *dent operam consules, praetores, tribuni plebis ne quid res publica detrimenti capiat*.

È questo l'*extremum atque ultimum senatus consultum*. Il *iussum* impartito ai magistrati (in realtà, usualmente, i consoli) *ne quid res publica detrimenti capiat* e oltre cui non c'è più nulla, poiché la posta in gioco è, a parere del senato, la sopravvivenza stessa della *res publica*.

Ed è infatti questa la strategia di Cicerone, nella celebre polemica con Pisonne Cesonino del 55 a.C., nel difendere politicamente, anni dopo la repressione la congiura di Catilina, la condotta tenuta in quella circostanza:

*crudelitatis tu, furcifer, senatum consul in contione condemnas? non enim me qui senatui parui; nam relatio illa salutaris et diligens fuerat consulis, animadversio quidem et iudicium senatus.*

(Cic. In Pis. 7)

Su queste premesse, possiamo dunque porre l'accento sul fondamento giuridico, prima ancora che politico, del rapporto di mandato fra senato e magistrati e che sembra potersi rintracciare nel nesso inscindibile, necessario, quasi genetico, fra assemblea senatoria e magistrati (in primo luogo quelli portatori di *imperium*). In questo senso la repubblica romana è una *repubblica del mandato*. Questo, ovviamente, almeno nella percezione che ne aveva, in maniera condivisa, l'élite senatoria di II secolo a.C. e poi, nel corso del I secolo a.C. almeno quella che si presentava come di più stretta osservanza 'repubblicana'.

Di ciò si ha un qualche riscontro nell'escussione della teoria politica a cui Cicerone attinge a piene mani, che riflette ancora «l'ideale di un governo controllato dal senato»<sup>84</sup>, e che vede nei supremi magistrati il punto di connessione fra la *potestas* del popolo e l'*auctoritas* del *senatus*. Ci si può limitare a

<sup>81</sup> *SC de Illyrico bello* [8 a.C.] (ed. Buongiorno 2019), linn. 5-6: [*placere uti Q(uintus) Caecil[us] Q(uinti) f(ilius) Metellus A(ulus)[Licinius A(uli) f(ilius)] / [Nerva Silianus co(n)s(ules)] a(lter) a(mbo)ve s(i) e(is) v(ideretur) litte[r]as ad ---*].

<sup>82</sup> Per un esame complessivo di questi profili, soprattutto con riguardo all'età alto e medio-repubblicana, si rinvia alle ricerche, di prossima pubblicazione, di Verrico 2023.

<sup>83</sup> Tema per il quale sia consentito il rinvio a Buongiorno 2020 b, pp. 432-450, e ai contributi confluiti in Buongiorno 2020 c.

<sup>84</sup> Così Ferrary 1982, p. 745.

richiamare due noti testi ciceroniani, nei quali la *dicotomia* fra senato e popolo è ben evidente, con i magistrati a fare da *trait d'union*. In primo luogo Cic. *Sest.* 137:

*Haec est una via, mihi credite, et laudis et dignitatis et honoris, a bonis viris sapientibus et bene natura constitutis laudari et diligi; nosse discriptionem civitatis a maioribus nostris sapientissime constitutam; qui cum regum potestatem non tulissent, ita magistratus annuos creaverunt ut consilium senatus rei publicae praeponerent sempiternum, deligerentur autem in id consilium ab universo populo aditusque in illum summum ordinem omnium civium industriae ac virtuti pateret. senatum rei publicae custodem, praesidem, propugnatorem conlocaverunt; huius ordinis auctoritate uti magistratus et quasi ministros gravissimi consili esse voluerunt; senatum autem ipsum proximorum ordinum splendorem confirmare, plebis libertatem et commoda tueri atque augere voluerunt.*

I magistrati, con carica annuale, furono creati in odio al potere illimitato (per durata e assenza di collegialità) dell'epoca regia, ma al vertice della *res publica* vollero un *consilium* che, in quanto progressivamente composto di *ex-magistrati*, tutti eletti *ab universo populo*, avrebbe finito (soprattutto, verrebbe di aggiungere, dopo il necessario, lento ricambio con il senato monarchico) per essere un *summus ordo* aperto potenzialmente a *omnes cives*.

Un senato tutore, vertice e difensore della *res publica*, e di cui i magistrati, di anno in anno, sarebbero stati *quasi ministri*, ossia esecutori della volontà di codesto *gravissimum consilium*. Mentre il senato – e ritorniamo così ai due pilastri della *res publica* sopra richiamati<sup>85</sup> – avrebbe per parte sua avuto il compito di indirizzare l'attività dei magistrati al fine di tutelare il mantenimento degli *ordines proximi* e di difendere e accrescere la *libertas* e i *commoda* (termine quest'ultimo che restituisce la dimensione patrimoniale) del popolo<sup>86</sup>.

Sicché, se il popolo ha il potere di scegliere i propri rappresentanti, l'*auctoritas* e dunque la gestione degli affari di interesse della *res publica* risiede tutta nelle mani del senato. Una prospettiva ben compendiata nel celebre inciso di Cic. *leg.* 3, 28, «*potestas in populo, auctoritas in senatu*». Una bipartizione senato-popolo in cui i magistrati diventano l'essenziale punto di incontro della potestà del popolo e dell'autorità del senato: il che non significa che essi scompaiano dalla «geometria politica» ciceroniana, o ancora che siano 'spossessati' della *potestas* a vantaggio del popolo. Essi piuttosto la derivano da esso, poiché lo schema prospettato da Cicerone riconosce il popolo come fonte di ogni potestà<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Vd. nt. 63 retro.

<sup>86</sup> Cicerone adopera qui *plebs* con lo scopo precipuo di segnalare la sfera di alterità dell'ordine plebeo dal senato patrizio all'avvento della *res publica*.

<sup>87</sup> Non se ne può derivare in ogni caso una posizione dominante del *populus* sul magistrato, secondo quello che Giovanni Lobrano ha, a più riprese (vd. soprattutto Lobrano 1984, pp. 71-87, e Lobrano 1996, pp. 123-127), definito «un rapporto non-contrattuale intrapotestativo gerarchico». I testi principali citati da Lobrano a supporto della sua tesi sono: 1) Cic. *de off.* 1, 34, 124: *Sic populus Romanus diligit magistratus quasi rei publicae villicos et rell.* Ma da questo testo non si rileva, come ritiene Lobrano (1996, p. 126), che i magistrati siano considerati «esecutori servili della volontà del popolo», quanto piuttosto della *res*

Ma proprio il Cicerone del *de legibus* (opera che, converrà ricordarlo, fu composta fra il 52 e il 51 a.C.) – per quanto ancora permeato della stessa ideologia di parte ottimate che operava «*quo senatus auctoritas maxuma foret*» (per citare Sall. *bell. Cat.* 38, 3)<sup>88</sup> – avverte già irrimediabilmente il senso della crisi repubblicana. Sicché da un lato auspica un rafforzamento dell'effettività dei *senatus consulta* e del potere del senato, proponendo (Cic. *leg.* 3, 28) l'introduzione di una 'legge' *EIVS DECRETA RATA SUNTO*, la quale determinerebbe che le deliberazioni del senato siano addirittura irrevocabili, in quanto,

*publica*: e in questo senso essi debbono, fra le proprie condotte, *gerere personam civitatis* (rappresentare la *civitas* nel suo insieme, e quindi tanto il senato quanto il popolo) e *servare leges*, ossia difendere le leggi, che sostengono il buon andamento della *civitas*. I magistrati sono cioè, per dirla con Cic. *dom.* 52, 133, «*viri qui sua dignitate personam populi Romani atque auctoritatem imperii sustinerent*», ove nell'*auctoritas imperii* (i cui *auspicia* promanano dai *patres* e ai *patres* ritornano) va individuato anche il senato. 2) Cic. *leg. agr.* 2, 7, 17 e 2, 11, 27: il secondo testo esprime il concetto che «*potestatem neminem iniussu populi aut plebis posse habere*», ossia che nessuno possa ricevere una *potestas* senza un'espressione di voto da parte del popolo o della plebe, poiché, precisa il secondo testo, *omnes potestates, imperia, curationes ab universo populo Romano proficisci convenit*, è opportuno cioè che tutte le cariche magistratuali e paramagistratuali derivino da un'espressione di voto del popolo romano nel suo insieme. Non si ricava però in ogni caso da questi testi che i magistrati siano «nella potestà del popolo», ma soltanto che chiunque rivesta una carica nell'interesse del popolo debba riceverne la *potestas* (il che spiega, a mio avviso, perché Liv. 2, 7, 7 affermi come, pressoché dalle origini della *res publica*, i consoli dovettero riconoscere che «*populi quam consulis maiestatem vimque maiorem esse*»). 3) Cic. *de or.* 2, 40, 167: questo testo sembrerebbe esplicitamente affermare che «i magistrati sono nella potestà del popolo» (come ritiene Lobrano 1996, p. 125). Tuttavia, va premesso che si tratta di un'argomentazione giuridica *ex genere*, escerpita da un'orazione pronunciata da Marco Antonio l'oratore (frg. 26 M.) nel 95 a.C. in difesa di Gaio Norbano per il suo tribunato: *si magistratus in populi Romani esse potestate debent, quid Norbanum accusas, cuius tribunatus voluntati paruit civitatis?* La lettura del testo nel suo insieme permette di inferire che la linea argomentativa seguita da Marco Antonio fosse la seguente: da tribuno, Norbano avrebbe avuto un dovere di obbedienza nei confronti della sola *plebs*; tuttavia, aveva obbedito alla *civitas* nel suo complesso (e quindi anche al senato), e per questa ragione egli meritava di essere mandato assolto (cosa che poi, peraltro, effettivamente avvenne). Ciò premesso, è difficile assumere questa testimonianza (che si riferisce al tribunato e in ogni caso non di certo a una delle magistrature superiori) come prova inconfutabile dell'esistenza di un rapporto (intra)potestativo fra popolo e magistrati nell'ordinamento romano. 4) Paul. *l.s. ad leg. Fuf. Canin.*, D. 50, 16, 215: «*Potestatis*» verbo *plura significantur: in persona magistratum imperium; in persona liberorum patria potestas; in persona servi dominium*. Secondo Lobrano (soprattutto 1984, pp. 71-76) questo testo proverebbe che magistrati nei confronti del *populus*, figli nei confronti del *paterfamilias* e schiavi nei confronti del *dominus* sono messi sullo stesso piano. In realtà, se così fosse, se ne dovrebbe inferire che a detenere l'*imperium* (alla stregua di *patria potestas* e *dominium*) fosse il popolo, e non già i magistrati superiori. C'è da credere piuttosto che la prospettiva paolina sia qui quella di fornire un commento adeguato alla polisemia di *potestas*, senza che il giurista severiano intendesse istituire necessariamente un parallelo fra magistrati, *liberi* e *servi* (laddove si intendesse credere ciò, senza forzare la natura dei testi, si deve ipotizzare la caduta di un genitivo fra *persona* e *magistratum*). Sicché, in conclusione, si può affermare che non vi siano prove positive per sostenere che i *magistratus p.R.*, e a fortiori quelli dotati di *imperium*, siano in alcun modo stati 'nella potestà del popolo'. Sul punto vd. anche Tibiletti 1969, p. 287 ss.

<sup>88</sup> Sul punto Ferrary 1982, p. 737 e, più in generale sull'*auctoritas senatus* come fondamento (insieme con la *dignitas*) dell'ideologia ottimate, p. 743 ss.

*ut si senatus dominus sit publici consilii, quodque is creverit defendant omnes, et si ordines reliqui principis ordinis consilio rem publicam gubernari velint, possit ex temperatione iuris, cum potestas in populo, auctoritas in senatu sit, teneri ille moderatus et concors civitatis status, praesertim si proximae legi parebitur,*

mentre dall'altro lato, di fronte alle caute perplessità messe in bocca a suo fratello Quinto e ad Attico (Cic. *leg.* 3, 28 i.f. e 3, 29), è costretto ad ammettere come: *non enim de hoc senatu nec his de hominibus qui nunc sunt, sed de futuris, ... haec habetur oratio.*

In questa nota di mestizia di Cicerone, che denuncia poi implicitamente, nel prosieguito del passaggio, l'inadeguatezza dell'assemblea senatoria del suo tempo, ammettendo l'impossibilità di avere un senato deprivato di qualsiasi soggetto che sia *vitii particeps*, vi è la plastica rappresentazione dello sfaldamento delle istituzioni repubblicane.

Ma al di là di questa dimensione di sfaldamento, nel complesso la dialettica senato-magistrati appare, in questa teoria politico-istituzionale, declinata nelle logiche di un rapporto di mandato al quale si 'deve' obbedire, fondato quindi sul principio del *senatui parere*. L'uso del verbo *pareo*, con la sua riconducibilità alla sfera semantica dell'obbedienza, del vincolo, quasi della sottomissione, è d'altra parte non estraneo alla riflessione giurisprudenziale proprio sui *mandata* magistratuali, come suggerisce per esempio Ulp. 36 *ad ed.*, D. 27, 8, 1, 6, testo in tema di responsabilità magistratuale per una mancata *datio tutoris*:

*Magistratibus imputatur etiam, si omnino tutor vel curator datus non sit: sed ita demum tenentur, si moniti non dederint. Ideo damnum, quod impuberes vel adulescentes medio tempore passi sunt, ad eos magistratus pertinere non ambigitur, qui munere iniuncto mandato non paruerunt.*

In una più ampia rassegna (su cui converge l'intero frammento D. 27, 8, 1) della convenibilità in giudizio di magistrati (municipali e urbani) e promagistrati per responsabilità nell'ambito della materia tutelare, Ulpiano<sup>89</sup> si serve dell'espressione *mandato non parere* per indicare l'inerzia di un magistrato, nel caso di specie un magistrato municipale, nel non aver proceduto alla *datio* di un tutore o di un curatore: afferma infatti come non vi sia alcun dubbio che quanti fra i magistrati, avendo assunto la carica (*munere iniuncto*), non avessero ottemperato al mandato, avrebbero risposto per il danno nel frattempo subito da impuberi o adolescenti.

Il che tradisce come, nella visuale di Ulpiano, il rivestimento di una carica magistratuale rechi con sé, inevitabilmente funzioni e compiti, traducibili in forma di *mandatum*, ai quali il magistrato è tenuto a *parere*, obbedire (adeguandosi anche contro la propria volontà, se del caso).

<sup>89</sup> Inconsistenti, oltre che indimostrate, appaiono le perplessità in ordine alla genuinità della seconda proposizione manifestate da Beseler 1911, p. 27, secondo il quale «ist *ideo damnum rell* von einem Manne, der Ulpian mißverstanden hat».

Alcuni di questi *mandata* erano strutturalmente connessi alla magistratura stessa<sup>90</sup>, erano cioè funzioni proprie di una carica magistratuale (si pensi per esempio alla *lectio senatus* demandata ai censori sin dai tempi del *plebiscitum Ovinium*, nel 312 a.C.), ovvero erano contestuali alla nascita stessa di una magistratura (si pensi all'istituzione del pretore urbano nel 367 a.C., per alleggerire i consoli dall'amministrazione della giustizia civile, e dopo il 242 a.C., di un *praetor* chiamato ad amministrare il *ius inter peregrinos*)<sup>91</sup>: costituivano, per così dire, l'ordinaria amministrazione assegnata a ciascuna carica magistratuale, altri erano di volta in volta determinati, o per far fronte a esigenze preventive ma che richiedevano una stima prudenziale da rinnovarsi di anno in anno (si pensi all'amministrazione delle *provinciae*, e in particolar modo delle *provinciae consulares*), o per l'insorgere di esigenze specifiche: queste potevano condurre alla nascita di apposite magistrature straordinarie, o finanche (fino a tutto il III secolo a.C.) alla nomina di un *dictator*<sup>92</sup>.

Questa elaborazione teorica appare sottesa anche alla tradizione cui attinge Dionigi di Alicarnasso<sup>93</sup> (ma, va detto, nel silenzio di Livio), nel descrivere l'istituzione della magistratura consolare, nel 509 a.C., per mezzo di un senatoconsulto, deliberato dai *patres* ormai liberati dal giogo del *rex*, e poi ratificato da una votazione del popolo riunito in comizio (attraverso la votazione di una *lex*), come a voler suggellare la formulazione di un 'patto sociale' fra il senato e il resto del popolo. Ora, questo non significa che le cose siano andate effettivamente così. La storicità di questo processo resta anzi piuttosto dubbia, tanto

<sup>90</sup> Sia in connessione con la *lex magistratus* sia con successivi provvedimenti che ridefinivano le competenze delle singole magistrature. Ed è questo, per esempio, anche il caso della *datio tutoris* a cui il frammento in esame si riferisce: tale materia era infatti a quel che sembra demandata ai magistrati municipali almeno dai tempi di una *lex Iulia et Titia*, ossia un complesso di due leggi, una cesariana, l'altra immediatamente successiva (del 43 a.C.), come ha messo bene in evidenza Camodeca 2006-2007, pp. 78-81, con rinvii alla bibliografia precedente.

<sup>91</sup> Sul *plebiscitum Ovinium* e la censura vd. ora Clemente 2016, pp. 461-469 (ma per un'esegesi della glossa '*praeteriti senatores*' [Fest. p. 290 Lindsay] vd. anche Lanfranchi 2017, pp. 148-150); sulla pretura vd. invece Nicosia 2015-2016, pp. 1-18.

<sup>92</sup> Su questo aspetto basterà richiamare, a mero titolo di esempio, l'esame del *senatus consultum* istitutivo di un *dictator sine magistro equitum*, con il compito di procedere alla *lectio senatus*, all'indomani della battaglia di Canne. Il senatoconsulto, che ricostruiamo sulla base di Liv. 22, 3, 4 e 10-11, oltre che dei *Fasti Capitolini*, conteneva al suo interno specifiche indicazioni per delimitare la portata di questa magistratura straordinaria, i termini entro cui si esplicavano le funzioni demandate a codesto magistrato, oltre che uno specifico mandato al console superstite Gaio Terenzio Varrone a procedere alla *dictio*, restringendo la scelta fra i senatori appartenenti al rango dei *censorii*. Sul tema vd. ora diffusamente Buongiorno 2022 b, i.c.s.

<sup>93</sup> Dion. Hal. 4, 84, 3-4: Ἐγίνετο ταῦτα· καὶ ἐπειδὴ πᾶσαι τὴν φυγὴν τῶν τυράννων αἰ φράττειν κατεψήφισαντο, παρελθὼν πάλιν ὁ Βροῦτος λέγει· Ἐπειδὴ τὰ πρῶτα ἡμῖν κεκῶρωται κατὰ τὸ δέον, ἀκούσατε καὶ τὰ λοιπὰ ὅσα βεβουλεύεσθε περὶ τῆς πολιτείας. Ἡμῖν σκοποῦμενοι, τίς ἀρχὴ γενήσεται τῶν κοινῶν κυρία, βασιλείαν μὲν οὐκέτι καταστήσασθαι δοκεῖ, ἀρχοντας δὲ δύο καθ' ἕκαστον ἐνιαυτὸν ἀποδεικνύει βασιλικὴν ἔξουσίαν, οὓς ἂν ὑμεῖς ἐν ἀρχαιρεσίαις ἀποδείξητεν ψήφον ἐπιφέροντες κατὰ λόγους. Εἰ δὴ καὶ ταῦτα βουλομένοι ἐστὶν ὑμῖν, ἐπιψηφίσατε.

è vero che né Giovanni Rotondi, né Edoardo Volterra hanno censito, neppure come incerti, né una *lex Iunia de consulibus creandis*, né questo senatoconsulto<sup>94</sup>.

È comunque opportuno osservare come non di rado Dionigi di Alicarnasso tenda a ricostruire iter procedurali (e segnatamente iter normativi) in modo molto complesso e dettagliato, anche con riguardo alle origini della repubblica, finendo così per restituire, dopo averle retroproiettate, teorie e prassi di cui era stato testimone nella Roma della prima età augustea<sup>95</sup>.

In altre parole, è possibile che dietro questa descrizione dell'istituzione del consolato (che poi avrebbe influenzato Giovanni Lido [*de magistr.* 2, 8]), si celino, atteso questo scoperto coinvolgimento del popolo, modelli di età augustea, ovvero di poco più risalenti nel tempo (in ogni caso post-sillani).

Di certo l'elasticità della 'costituzione materiale' di Roma da un lato, e per converso una certa rigidità delle strutture imposte dalle riforme sillane, dovevano aver creato, già pochi anni dopo la morte di Silla, una qualche confusione. Come ricorda Aulo Gellio, al momento di assumere il consolato, nel 70 a.C., Pompeo aveva necessitato di un manualetto isagogico, composto da Varrone ed «*ex quo disceret quid facere dicereque deberet, cum senatum consulere*»<sup>96</sup>. Non era solo l'ignoranza delle procedure da parte di un politico arrivato troppo giovane, e con scarsa esperienza, a rivestire il consolato. Gli interventi di Silla dovevano in un certo senso aver rafforzato le logiche del *senatui parere*. Come s'è detto prima, negli anni successivi alla morte del dittatore alcuni di questi schemi erano stati messi in discussione e le riforme sillane sottoposte a sostanziale revisione. Vi dovevano essere quindi non trascurabili incertezze sul punto di equilibrio fra prassi recenziore e tradizione in ordine alla posizione del console (o più in generale dei magistrati?) in relazione al senato e, nondimeno, rispetto al popolo.

#### 4. Il tramonto di un modello

Come abbiamo accennato in precedenza, il montare della crisi istituzionale lungo l'arco di tempo che separa la morte di Silla da quella di Cesare vide il progressivo indebolimento del principio su cui si sostanziano i rapporti fra senato e magistrati, ossia il *senatui parere*. Gioverà ribadire proprio come il verbo *parere* esprimesse il 'dovere' del mandatario rispetto al *mandatum* conferitogli: e quindi, beninteso, il vincolo di buona fede nei confronti del mandante, che è sempre innanzitutto il senato. Un alto consenso che, solo talvolta – per taluni ambiti specifici che richiedevano il perfezionamento del 'patto sociale' – si trovava nelle condizioni di sollecitare una manifestazione di consenso da parte del popolo.

Ma questa teoria politica fu prontamente disconosciuta dai *populares*, pronti a modificare il punto di equilibrio tra senato e comizi, ossia, per usare un'immagine plastica, a trasformare la repubblica del mandato in una 'repubblica

<sup>94</sup> Rotondi 1912; Volterra 2018. Una tale legge è registrata però da Flach 1994, p. 52.

<sup>95</sup> Cfr. Gabba (1993) 2000, p. 48.

<sup>96</sup> Gell. 14, 7, 2.



delle opinioni<sup>97</sup>. In seguito, se ne liberò (dopo gli accordi con Cesare e Crasso) persino lo stesso Pompeo, il che portò – come s'è detto – a un progressivo deterioramento, per quanto fra alti e bassi, della qualità del vincolo dei magistrati nei confronti del senato.

La definitiva messa in crisi del modello del *senatus parere* pare poter essere rintracciata nelle dinamiche politiche dell'anno che va dal novembre 44 al novembre del 43 a.C., ossia quello che, secondo molti interpreti moderni, è stato l'ultimo anno di vita della repubblica. Dopo un iniziale tentativo di difendere il legalismo della *libera res publica*, il senato cedette progressivamente alle pressioni esercitate sia da Ottaviano sia da Marco Antonio e gli altri cesariani. Fu l'inizio di una sostanziale dissoluzione del modello repubblicano. Si possono identificare tre fasi distinte in questo anno, scandite da due cesure periodizzanti. La morte dei consoli nella difesa di *Mutina* contro Antonio e la marcia su Roma di Ottaviano nel mese di luglio 43.

L'attitudine del senato all'esercizio di un potere verticistico conobbe, in queste 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. Come è stato osservato a suo tempo da Arnaldo Momigliano nella sua celebre recensione alla *Roman Revolution* di Ronald Syme<sup>98</sup>, in questo processo l'aristocrazia senatoria non fu più in grado

<sup>97</sup> Richiamo qui il titolo di un recente libro (Angius 2018) che – partendo (pp. 10-14) dall'assunto dell'esistenza in Roma di un'«opinione pubblica» intesa «in senso classico» (illuminista) ma mediato con le tesi razionalistiche di Jürgen Habermas, sicché «il concetto possa essere esteso all'interesse dei cittadini romani che avevano accesso alla stimolazione intellettuale e al dibattito pubblico» – si assume il grave onere di rintracciare nelle fonti antiche elementi atti a «delineare il profilo di un'opinione popolare vivace e politicamente attiva, in grado di esercitare un ruolo decisivo nel processo decisionale» e si sforza di esaminare i processi di formazione di tale «volontà politica collettiva» (a cui, si spinge ad affermare l'autore, non sarebbero peraltro stati estranei anche «individui che sul piano istituzionale non avevano alcuna voce in capitolo: si pensi alle donne, agli schiavi, ai forestieri, che frequentavano in gran numero gli spazi della comunicazione politica») (pp. 334-335). Un libro senza dubbio sorprendente e ardito a un tempo, sul quale la dottrina sarà per tempo chiamata a riflettere – e a cui si può persino perdonare qualche leggerezza nell'uso delle fonti giurisprudenziali (tutte peraltro rigorosamente citate senza *inscriptio* e con approssimativa contestualizzazione) – in quanto ha l'ineludibile pregio di imporre ecumenicamente ai lettori, sino al meno avvertito, di fare i conti con talune 'verità' finora rimaste in ombra nelle *Altertumswissenschaften*, come per esempio il «carattere face-to-face della socialità romana, un tipo di socialità connotata da un approccio voyeuristico all'informazione», necessaria a soddisfare «l'interesse ad informarsi, che in sistemi tecnologicamente più evoluti è garantito dai mass media» (p. 130; ma vd. anche p. 226); nondimeno, ponendosi nel solco di un recente dibattito e risalendo ai fondamenti epistemologici del «passaparola» (la *stille Post*, per dirla alla tedesca), esso ci impone di riflettere sull'incontrovertibile dato di realtà che «la natura spesso spontanea e pertanto incontrollabile dei *rumores* pone un limite alla possibilità di plasmare il processo di informazione, ... tanto più ... in un contesto di limitato sviluppo delle risorse tecnologiche», poiché «è infatti evidente che in assenza di una 'registrabilità' e 'riproducibilità' della notizia ... il prodotto finale rischia di veicolare un messaggio fortemente trasfigurato rispetto alle originarie intenzioni dell'emittente» (p. 126). Non vi è chi non veda la lapalissiana 'centralità' di codeste considerazioni per il progresso dei nostri saperi.

<sup>98</sup> Momigliano 1940, pp. 75-80.



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 cittadini italici e di provinciali, spesso inquadrati nell'esercito (nei legionari e nelle truppe ausiliarie), e che furono i veri protagonisti della rivoluzione romana sin dall'anno 43.

E dunque, se da un lato Irzio e Pansa si pongono come campioni delle istanze del senato e del formalismo che al potere senatorio è connaturato, per altra parte, Ottaviano si presenterà come una guida forte, in grado di intercettare il consenso popolare e quindi di attuare una virata a vantaggio di una intesa con Marco Antonio e con il meno profilato Emilio Lepido. Da questo momento in poi, fino alla formazione del triumvirato l'azione del senato appare pallida nelle fonti, perché di fatto è 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 porzioni di potere nel tentativo di far terminare la discordia civile.

Sicché, prima con il conferimento del consolato ad Ottaviano nell'agosto del 43 a.C., in seguito con la fondazione del triumvirato (con l'approvazione, nel novembre, di un plebiscito passato sopra la testa del senato, la *lex Titia*), l'alto consesso senatorio perse silenziosamente, e definitivamente, il ruolo politico che lo aveva contraddistinto, pur con montanti limiti, lungo tutta la stagione delle guerre civili. L'antica assemblea assistè addirittura a una sua completa obliterazione, che va dall'assunzione del consolato da parte di Ottaviano fino almeno alla battaglia di Filippi. Soltanto dopo il 42 a.C. il senato – “rifondato” e rinnovato nei suoi componenti dopo le proscrizioni – avrebbe visto ripristinato il suo funzionamento secondo una prassi che voleva richiamarsi alla tradizione, ma che era dominata dall'*imperium* dei *triumviri*, destinati a non incontrare limiti nell'esercizio dei poteri rispetto al senato e ai comizi, né – tantomeno – rispetto agli altri magistrati<sup>99</sup>.

## 5. Il ripristino di un modello

Dopo la complessa parentesi triumvirale<sup>100</sup>, l'intera impalcatura della *restitutio rei publicae* augustea implica quindi il ripristino esattamente del modello repubblicano come era declinato nella teoria politica sin qui descritta, pur con qualche aggiustamento in ordine al ruolo effettivo del popolo, ritenuto adesso compartecipe della gestione della *res publica* su una posizione solo apparentemente paritaria con il senato. Come ha messo bene in luce Claudia Moatti, è a quest'epoca che si deve ricondurre la costruzione del modello del *Senatus populusque Romanus* (SPQR), formidabile strumento di propaganda finalizzato a far leva sui ceti subalterni, veicolando loro «un langage républicain tardif, un langage cicéronien surtout, celui du consensus»<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Così Laffi (1993) 2001, pp. 425-428 e p. 434.

<sup>100</sup> Per un inquadramento della quale resta fondamentale Laffi (1993) 2001, pp. 423-454.

<sup>101</sup> Così, molto efficacemente, Moatti 2018, pp. 259-269.

Ma scopo precipuo della *restitutio rei publicae* era la riaffermazione, almeno sul piano formale, della posizione di vertice del senato rispetto agli altri organi di governo, con l'esplicito riconoscimento, all'antico alto consesso, della capacità di dettare una linea di indirizzo compiuta e riconosciuta dagli altri attori sulla scena politico-istituzionale.

Del resto, il senato era storicamente, e fin dalla fondazione di Roma, il depositario degli *auspicia* sottesi all'*imperium*<sup>102</sup>: la vitalità dell'istituto dell'*interregnum* sino all'ultimo secolo della repubblica, e il modo in cui Livio ne descrive il funzionamento, con il ritorno degli *auspicia* ai *patres*, sembra sostenere l'ipotesi di una elaborazione della superiorità di posizione del senato rispetto al popolo. Secondo la tradizione cui Livio attinge, al popolo era spettato, durante il *regnum*, di procedere alla *creatio* dei re. Ma erano i *patres* a detenere gli *auspicia*: *patres fuere auctores*, scrive Livio<sup>103</sup>.

Non è pertanto un caso che nella celebre seduta del 13 gennaio del 27 a.C. Ottaviano restituisse proprio al senato (e non ai consoli, o ai tribuni della plebe, né tantomeno al popolo) tutti i poteri che aveva gestito, *de facto*, dopo la conclusione del triumvirato *rei publicae constituendae*: e dal senato egli avrebbe ottenuto un fascio nuovo di poteri su cui, dopo accorte opere di ingegneria istituzionale promosse da un giurista come Gaio Ateio Capitone<sup>104</sup>, e soprattutto dopo l'operazione di maquillage dell'anno 23 a.C., si sarebbe venuto sviluppando, in un assetto più compiuto, il principato<sup>105</sup>. E del resto la propaganda parla di *restitutio* di *leges* e di *iura* al *populus Romanus*<sup>106</sup>. Un concetto poi reso plasticamente in un passaggio di Velleio Patercolo che culmina con la celebre espressione *prisca illa et antiqua rei publicae forma revocata*:

*Finita uicesimo anno bella ciuilia, sepulta externa, reuocata pax, sopitus ubique armorum furor, restituta uis legibus, iudiciis auctoritas, senatui maiestas, imperium magistratum ad pristinum redactum modum; tantummodo octo praetoribus adlecti duo.*  
4. *Prisca illa et antiqua rei publicae forma reuocata, rediit cultus agris, sacris honos, securitas hominibus, certa cuique rerum suarum possessio; leges emendatae utiliter, latae salubriter, senatus sine asperitate nec sine seueritate lectus.*

(Vell. 2, 89, 3-4)

Nella struttura del testo di Velleio vi è peraltro il richiamo ai due fondamenti (certezza delle strutture istituzionali e tutela degli interessi economici) cui prima si è fatto cenno in ordine alla concezione romana di 'costituzione'. Sicché da un lato abbiamo un esplicito riferimento alla restituzione della forza alle leggi, dell'autorità agli organi giudicanti, della *maiestas* al senato,

<sup>102</sup> Sul punto vd. diffusamente Magdelain (1964) 1990, pp. 341-383.

<sup>103</sup> Liv. 1, 32, 1: «*Mortuo Tullo res, ut institutum iam inde ab initio erat, ad patres redierat hique interregem nominauerant. quo comitia habente Ancum Marcium regem populus creauit; patres fuere auctores*».

<sup>104</sup> Su Capitone cfr. Buongiorno (2016) 2020 d, pp. 71-86.

<sup>105</sup> Per un esame dei poteri del principe vd. almeno Ferrary 2001, pp. 101-154, e, con uno sguardo anche alla dottrina più recente, adesso anche Licandro 2018, *passim*.

<sup>106</sup> Ciò che peraltro è messo bene in luce dal noto aureo su cui ha ampiamente richiamato l'attenzione Mantovani 2008, pp. 5-54.

quest'ultima peraltro con il contestuale ripristino della consueta delimitazione dell'*imperium* magistratuale; mentre dall'altro lato, con riguardo alla sfera della tutela dei patrimoni, ritroviamo, soprattutto, la restituzione della *certa possessio* a ciascuno delle *res suae*<sup>107</sup>. In questo contesto, alla rinascita della *res publica*, si accompagna la nascita di un potere nuovo: il principato<sup>108</sup>.

E se con riguardo al sottile equilibrio fra *maiestas senatus* e *imperium* magistratuale, la teoria politica 'repubblicana' implicava, almeno sul piano formale, il *senatui parere*, sicché mediante il proprio *imperium* il magistrato orienta la *potestas* del popolo, ma in adesione all'*auctoritas* del senato, viceversa l'introduzione del principe come nuovo elemento forte di garanzia della tenuta della *res publica* comporta la traslazione, proprio su questa figura istituzionale, della dicotomia *potestas/auctoritas*; il che è ben apprezzabile nel celeberrimo § 34, 3 delle *Res gestae Divi Augusti*:

*Post id tem[pus a]uctoritate [omnibus praestiti, potest]atis autem nihilo ampliu[s habu]i quam ce[teri, qui m]ihi quoque in ma[gis]tra[t]u conlegae f[uerunt].*

Proprio il testo delle *Res gestae* apre peraltro all'analisi di un testo di Pomponio che avvia a conclusione l'exkursus cronologico di questo giurista sulla storia delle fonti di produzione del diritto nell'*Enchiridion*, ossia D. 1, 2, 2, 11:

*Novissime sicut ad pauciores iuris constituendi vias transisse ipsis rebus dictantibus videbatur per partes, evenit, ut necesse esset rei publicae per unum consuli (nam senatus non perinde omnes provincias probe gerere poterat): igitur constituto principe datum est ei ius, ut quod constituisset, ratum esset.*

Secondo Pomponio, in tempi recenti rispetto al tempo in cui egli scriveva, e dopo cioè che nel corso dei secoli le vie della normazione erano state percorse da un numero sempre minore di persone, erano state ancora una volta le contingenze (*ipsis rebus dictantibus*) a rendere necessario che, riguardo alla cosa pubblica, si deliberasse tramite uno solo. Questo aveva portato alla costruzione del principato e del potere normativo imperiale. Ma ciò che a noi interessa in questa sede è la giustificazione addotta dal giurista: «il senato non poteva gestire ugualmente bene tutte le funzioni». Il senato non era cioè in grado di garantire affidabilità poiché i processi decisionali richiedevano, soprattutto per alcune materie, immediatezza: e per questa ragione al principe sarebbe stato conferito (in modo vieppiù crescente, sino ad estenderlo, nel 53 d.C., persino ai suoi *procuratores* nelle cause fiscali) il diritto che si avesse per ratificato ciò che egli avesse statuito.

Senza dubbio, come è stato di recente osservato, Pomponio era influenzato da una «peculiare forma di 'filosofia della storia'» e descriveva quindi l'evoluzione della *civitas* come un progressivo sviluppo «in un orizzonte di

<sup>107</sup> Prospettiva che non mi pare del tutto messa in luce da Grelle (1996) 2005, pp. 413-432.

<sup>108</sup> La bibliografia è, ovviamente, sterminata. Per un primo inquadramento, anche storiografico, del problema vd. Béranger 1953 e gli scritti conferenti confluiti in Béranger 1973, oltre che – per una recentissima messa a punto di aspetti e problemi – quelli apparsi in Ferrary, Scheid 2015.

necessità», cioè «nel vincolo di costrizioni oggettive» che, «rompendo gli argini dell'ordine politico esistente», avevano determinato «nuovi equilibri istituzionali»<sup>109</sup>. Ma è bene rimarcare come proprio la motivazione addotta da Pomponio recasse in sé la logica della *restitutio* della *res publica*, nei termini cioè di una dialettica fra senato mandante e soggetti mandatari: con il principe che incrementava, ovviamente su di un piano squisitamente formale, il novero dei magistrati repubblicani.

Il principe, portatore d'*imperium* – un *imperium* conferitogli dal senato e confermato da una *lex curiata* (che Ulpiano, 1 *inst.*, D. 1, 4, 1 definirà *lex regia*) emanata allo scopo di perfezionare il 'patto sociale' con il *populus* («*utpote cum lege regia ... populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat*») – andò progressivamente accumulando, per delega senatoria, tutta una serie di ambiti d'intervento e di sfere di competenza, nella maggior parte dei casi esclusiva. Divenne insomma, per usare un'immagine cara a Giovanni Pacchioni, una sorta di 'super-magistrato', che, senz'altro di fronte a Roma e l'Italia (ma, verrebbe di aggiungere, senza trascurare le province), «rispett(ò) formalmente i precedenti ordinamenti repubblicani»<sup>110</sup>.

Allo stesso tempo, però, in primo luogo l'*auctoritas* di Augusto superiore a quella di ogni altro magistrato, poi il cristallizzarsi nei primi decenni del I secolo d.C. della figura istituzionale del *princeps* e del nuovo ordinamento che da essa si andò dipanando<sup>111</sup>, determinarono che gli atti normativi del principe fossero in posizione di connessione organica in relazione ai poteri pubblici repubblicani e ai loro prodotti normativi, e che si avesse per ratificato ciò che egli avesse statuito, nel senso cioè che non fu mai messa in discussione la legittimità dell'operato del principe e quindi anche della sua attività normativa.

È così che si spiega dunque il celebre passaggio di Gaio<sup>112</sup> in cui si afferma che non si dubitò mai (*nec unquam dubitatum*), a differenza che per i *senatus consulta*, della funzione vicariante delle costituzioni imperiali rispetto a quella che era avvertita come la più piena delle forme di normazione – piena cioè innanzitutto nel senso che incarnava il 'patto sociale' fra senato e popolo<sup>113</sup> – ossia la *lex*, tanto che Papiniano (1 *def.*, D 1, 3, 1) avrebbe non a caso la avrebbe definita non soltanto *commune praeceptum*, ma anche e soprattutto *communis rei publicae sponsio*, comune accordo della *res publica*.

<sup>109</sup> Così Marotta 2000, pp. 9-24.

<sup>110</sup> Così Pacchioni 1918, pp. 217-218 nt. 316.

<sup>111</sup> Sicché il principe può apparire all'interprete moderno quasi sospeso fra i due ordinamenti, quello repubblicano e quello imperiale, al pari della ghiandola pineale cartesiana che funge da punto di contatto fra *res cogitans* e *res extensa*; sul punto vd. Buongiorno 2022 a, p. 113.

<sup>112</sup> Gai 1, 5: *Constitutio principis est, quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit; nec unquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat*. Su questo testo vd. anche quanto osservato alla nt. 57 *retro*.

<sup>113</sup> L'idea del 'patto sociale' è d'altro canto ben percepibile da Gell. 10, 20, 8: *nisi populus aut plebs rogetur, nullum plebis aut populi iussum fieri potest*. Un testo che ben si armonizza, del resto, con la celebre definizione di Capitone, frg. 24 Str. (= Gell. 10, 20, 2): *lex est generale iussum populi aut plebis rogante magistratu*.

6. *Quamvis fuerit quaesitum*

Viceversa, come abbiamo messo in evidenza fin da principio, di una *quaestio* in ordine alla funzione vicariante dei senatoconsulti rispetto alla legge vi è traccia in Gai 1, 4:

*Senatus consultum est quod senatus iubet atque constituit et legis vicem optinet quamvis [de ea re] fuerit quaesitum.*

Alla luce del discorso che siamo venuti svolgendo in queste pagine ritengo dunque possibile concludere<sup>114</sup> che dietro tale *quaestio*, genericamente richiamata dal nostro Gaio, si celi una eco delle tensioni tardo-repubblicane in ordine al *senatui parere* e all'effettività dei *senatus consulta*.

Se, come ha osservato Leo Peppe, «l'esposizione gaiana ... è il momento terminale di un percorso storico, momento che raccoglie le fila di questo percorso nel contesto ormai consolidato della nuova realtà imperiale», la *quaestio* a cui Gaio si riferisce, il non meglio precisato sintagma *quaesitum est*, pare acquisire «il significato forte di segno della presenza di un dibattito politico, o per lo meno di quella che noi oggi chiamiamo la politica del diritto»<sup>115</sup>.

Ci fu insomma un momento nel quale una parte dei *cives* pensò che i *senatus consulta*, e i mandati che essi contenevano, soprattutto se eludevano la ratifica popolare, non fossero sufficienti a indirizzare la politica di governo di Roma e porre norme che dovessero essere necessariamente recepite nell'ordinamento. E che tali norme dovessero essere soggette esclusivamente, e necessariamente, a una forma di deliberazione popolare. E questo fu forse la crescente crisi del modello repubblicano fondato sul *senatui parere*, nel corso dei circa cinquant'anni che andarono dalla morte di Silla alla *restitutio rei publicae* del 27 a.C.

Momenti di frizione come il sopra accennato tentativo del tribuno Gaio Cornelio di approvare una legislazione non concertata con i *patres*, che fra le altre cose (e soprattutto) limitava fortemente le prerogative del senato di concedere la *solutio legibus* e di pronunciarsi sulla legittimità delle *leges publicae*, o ancora il progressivo smottamento del ruolo di egemonia politica del senato prima con la guerra civile fra Cesare e Pompeo, poi con l'avvento della dittatura cesariana e infine, definitivamente, nel corso dell'anno 43 a.C., sono tutte manifestazioni dell'irrimediabile tracollo della 'costituzione materiale' repubblicana: di una *res publica* fondata almeno nei suoi ultimi tre secoli sul meccanismo del *senatui parere* da parte dei magistrati e, attraverso essi, del popolo.

<sup>114</sup> Correggendo parzialmente quanto sostenevo in Buongiorno 2010, pp. 66 e 68, dove – pur ammettendo che sull'effettività dei *senatus consulta* vi fossero «già pochi dubbi ... in epoca repubblicana», ipotizzavo, pur con qualche riserva ma anche con qualche entusiasmo di troppo, che l'età di Claudio potesse segnare, in ragione della esponenziale incidenza dell'*auctoritas* del principe sui deliberati senatorii, il momento iniziale del dibattito registrato da Gai 1, 4.

<sup>115</sup> Peppe 2012, p. 632. Più stringatamente Spagnuolo Vigorita 1996, p. 47: «dubbi sul ... vigore legislativo, ricordati ancora da Gaio, ... e (che) sembrano comunque superati con l'avvio del Principato».

Si trattò, eminentemente, di una crisi politica, ma così intensa e corrosiva da interessare anche la riflessione giuridica<sup>116</sup>, riverberando i suoi echi ancora nella riflessione di un giurista di tarda età antonina come Gaio.

E se, come s'è visto, con l'avvento dell'età augustea le nuvole sembravano scomparse e tutto tornato alla normalità, ormai sulla *res publica* – o quello che davvero ne rimaneva – era sorto un sole nuovo.

### Bibliografia

- Albanese B., *Ars iuris civilis nel pensiero di Cicerone*, «AUPA», 47, 2002, pp. 23-45.
- Angius A., *La repubblica delle opinioni. Informazione politica e partecipazione popolare a Roma tra II e I secolo a.C.*, Firenze 2018.
- Arcaria F., *Senatus censuit. Attività giudiziaria ed attività normativa del Senato in età imperiale*, Milano 1992.
- Bauman R.A., *Lawyers and Politics in the Early Roman Empire. A study of relations between the Roman jurists and the emperors from Augustus to Hadrian*, München 1989.
- Béranger J., *Recherches sur l'aspect idéologique du principat*, Bâle 1953.
- Béranger J., *Principatus. Études de notions et d'histoire politiques dans l'Antiquité gréco-romaine*, Genève 1973.
- Beseler G., *Beiträge zur Kritik der römischen Rechtsquellen*, II, Tübingen 1911.
- Biscardi A., *Auctoritas patrum. Problemi di storia del diritto pubblico romano*, Napoli 1987.
- Bona F., *Alla ricerca del "De verborum, quae ad ius civile pertinent, significatione" di C. Elio Gallo*, I. *La struttura dell'opera*, «BIDR», 90, 1987 (sed 1991), pp. 119-168.
- Breton M., *Tecniche e ideologie dei giuristi romani?*, Napoli 1982.
- Buongiorno P., *Senatus consulta Claudianis temporibus facta. Una palinogenesi delle deliberazioni senatorie dell'età di Claudio (41-54 d.C.)*, Napoli 2010.
- Buongiorno P., *Alle origini di una voce enciclopedica: senatus consulta e imperium in un'inedita lettera di Vincenzo Arangio-Ruiz a Edoardo Volterra*, «Seminarios Complutenses de Derecho Romano», 28, 2015, pp. 143-156.
- Buongiorno P., *Senatus consulta: struttura, formulazioni linguistiche, tecniche (189 a.C. - 138 d.C.)*, «AUPA», 59, 2016, pp. 17-60.
- Buongiorno P., *Un senatoconsulto di epoca augustea da Pola, l'Illirico in rivolta e il primo comando militare di Germanico*, «ZPE», 212, 2019, pp. 265-270.
- Buongiorno P., *Cicerone, gli affari di Cerellia e un enigmatico senatoconsulto 'in heredes C. Vennonii'*, «Koinonia», 44, 2020 a, pp. 193-201.
- Buongiorno P., *Cesare, Publio Siro e la (ultima) necessitas*, «Iura», 68, 2020 b, pp. 432-450.
- Buongiorno P. (a cura di), *"Senatus consultum ultimum" e stato di eccezione. Fenomeni in prospettiva*, Stuttgart 2020 c.
- Buongiorno P., *Appunti per una biografia politica di Gaio Ateio Capitone (2016)*, ora, con modifiche, in Id., *Materiali esegetici per una prosopografia dei giuristi romani*, Napoli 2020 d, pp. 71-86.
- Buongiorno P., *Il senato 'ai tempi del colera'. Crisi politica e istituzionale sul finire della repubblica romana*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Milano 2022 a, pp. 99-115.

<sup>116</sup> In ogni caso, è piuttosto improbabile, come invece riteneva Bauman 1989, p. 296, che tale *quaestio* esplicasse i suoi effetti, o fosse addirittura alimentata, nell'ambito delle controversie fra Sabiniani e Proculiani.



- Buongiorno P., *Sui fondamenti della dittatura di Marco Fabio Buteone (216 a.C.)*, in L. Garofalo (a cura di), *La dittatura romana*, III, Napoli 2022 b, i.c.s.
- Caballos Rufino A., *El nuevo bronce de Osuna y la política colonizadora romana*, Sevilla 2018.
- Camodeca G., *Magistrati municipali e datio tutoris dalla riedizione delle Tabulae Herculanenses*, «Rend. Pont. Acc. Rom. Arch.», 79, 2006-2007, pp. 57-81.
- Capogrossi Colognesi L., *La costruzione del diritto privato romano*, Bologna 2016.
- Carsana Ch., *La teoria della «costituzione mista» nell'età imperiale romana*, Como 1990.
- Cascione C., *Consensus. Problemi di origine, tutela processuale, prospettive sistematiche*, Napoli 2003.
- Cascione C., *Il senato poetico. Appunti sul senato romano nella poesia latina ino a Lucano*, in A. Balbo, P. Buongiorno, E. Malaspina (a cura di), *Rappresentazione e uso dei senatus consulta nelle fonti letterarie della repubblica e del primo principato*, Stuttgart 2018, pp. 455-494.
- Cherchi A., *Ricerche sulle «usurae» convenzionali in diritto romano classico*, Napoli 2012.
- Clemente G., *I censori e il senato. I mores e la legge*, «Athenaeum», 104, 2016, pp. 446-500.
- Coudry M., *Princesps et Sénat sous les Julio-claudiens: des relations à inventer (1995) ora*, in Ead., *Senatus. Treize études*, Stuttgart 2021, pp. 227-255.
- Crawford M., *Roman Statutes*, I-II, London 1996.
- Crifò G., *Attività normativa del senato in età repubblicana*, «BIDR», 71, 1968 (sed 1969), pp. 31-115.
- de Francisci P., *Storia del diritto romano*, II.1, Milano 1938.
- Falanga M., *Il principio di effettività*, «Società e diritti», II/3, 2017, pp. 1-19 (estr. con imp. autonoma).
- Falcone G., *Per una datazione del «de verborum quae ad ius pertinent significatione» di Elio Gallo*, «AUPA», 41, 1991, pp. 223-260.
- Fanizza L., *Lex curiata, lex Cornelia, senatusconsulta, imperium. Palingenesi e mantriche ripetizioni*, «Politica antica», 4, 2014, pp. 55-72.
- Ferrary J.-L., *Le idee politiche a Roma nell'epoca repubblicana*, in L. Firpo (dir.), *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, Torino 1982, pp. 723-804.
- Ferrary J.-L., *La Lex Antonia de Thermessibus*, «Athenaeum», 63, 1985, pp. 419-457.
- Ferrary J.-L., *À propos des pouvoirs d'Auguste*, «CCGG», 12, 2001, pp. 101-154.
- Ferrary J.-L., *L'iter legis, de la rédaction de la rogatio à la publication de la lex rogata, et la signification de la législation comitiale dans le système politique de la Rome républicaine*, in Id. (a cura di), *Leges publicae. La legge nell'esperienza giuridica romana*, Pavia 2012, pp. 3-38.
- Ferrary J.-L., Scheid J. (a cura di), *Il princeps romano: autocrate o magistrato? fattori giuridici e fattori sociali del potere imperiale da Augusto a Commodo*, Pavia 2015.
- Fezzi L., *Il dado è tratto. Cesare e la resa di Roma*, Roma-Bari 2017.
- Flach D., *Die Gesetze der frühen römischen Republik. Text und Kommentar*, Darmstadt 1994.
- Flower H., *Roman Republics*, Princeton (NJ) 2011.
- Frezza P., *Corso di storia del diritto romano. III edizione riveduta*, Roma 1974.
- Gabba E., *Senati in esilio*, «BIDR», 63, 1960, pp. 221-232.
- Gabba E., *Tradizione letteraria sulle origini della Repubblica (1993)*, in Id., *Roma arcaica. Storia e storiografia*, Roma 2000, pp. 11-23.
- Gagliardi L., *Cesare, Pompeo e la lotta per le magistrature: anni 52-50 a.C.*, Milano 2011.
- Giodice-Sabbatelli V., *Gli iura populi Romani nelle Istituzioni di Gaio*, Bari 1996.
- Gallo F., *L'officium del pretore nella produzione e applicazione del diritto. Corso di diritto romano*, Torino 1997.



- Gallo A., *Sulla 'lex de equitibus Campanis' (Liv. 23,31,10-11)*, in M. Chelotti et al. (a cura di), *Epigrafia e Territorio. Politica e Società*, IX, Bari 2013, pp. 227-237.
- Graeber A., *Auctoritas patrum. Formen und Wege der Senatsherrschaft zwischen Politik und Tradition*, Berlin-Heidelberg-New York 2001.
- Gray-Fow M.J.G., *The Mental Breakdown of a Roman Senator: M. Calpurnius Bibulus*, «G&R», 37, 1990, pp. 179-190.
- Grelle F., «*Antiqua forma rei publicae revocata*»: *il principato e l'amministrazione dell'impero nell'analisi di Velleio Patercolo* (1996), in Id., *Diritto e società nel mondo romano*, a cura di L. Fanizza, Roma 2005, pp. 413-432.
- Hölkeskamp K.-J., *Rekonstruktionen einer Republik. Die politische Kultur des antiken Rom und die Forschung der letzten Jahrzehnte*, München 2004.
- Kelsen H., *Il fondamento della validità del diritto*, «Rivista di Diritto Internazionale», 40, 1957, pp. 497-511.
- Lanfranchi Th., *La République romaine était-elle une république?*, «Anabases», 25, 2017, pp. 137-160.
- Laffi U., *Poteri triumvirali e organi repubblicani* (1993), ora in Id., *Studi di storia romana e di diritto*, Roma 2001, pp. 423-454.
- Laffi U., *Le concezioni giuspublicistiche romane sulle competenze del senato e dei comizi e le dinamiche dei processi decisionali nel campo della politica estera (III-I sec. a.C.)*, «Athenaeum», 104, 2016, pp. 418-445.
- Lenel O., *Palingenesia iuris civilis*, I-II, Leipzig 1889.
- Licandro O., *Augusto e la res publica imperiale. Studi epigrafici e papirologici*, Torino 2018.
- Lo Cascio E., *Mazzocchi e la questione della Tabula Heracleensis*, in P. Borrao (a cura di), *Studi Lucani. Atti del II convegno nazionale di storiografia lucana. Parte seconda*, Galatina 1976, pp. 77-107.
- Lobrano G., *Pater et filius eadem persona*, I. *Per lo studio della patria potestas*, Milano 1984.
- Lobrano G., *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino 1996.
- Lombardi G., *Dalla «fides» alla «bona fides»*, Milano 1961.
- Loreti Lorini B., *Il potere legislativo del senato romano*, in *Studi in onore di Pietro Bonfante nel XL anno d'insegnamento*, IV, Milano 1930, pp. 379-395.
- Maganzani L., *La sanctio e i rapporti fra leggi*, in J.-L. Ferrary (a cura di), *Leges publicae. La legge nell'esperienza giuridica romana*, Pavia 2012, pp. 53-113.
- Magdelain A., *Auspicia ad patres redeunt* (1964), ora in Id., *Jus imperium auctoritas. Etudes de droit romain*, Rome 1990, pp. 341-383.
- Mancuso G., *Studi sul decretum nell'esperienza giuridica romana*, «AUPA», 40, 1988, pp. 63-172.
- Mannino V., *L'auctoritas patrum*, Milano 1979.
- Mantovani D., *Il diritto e la costituzione in età repubblicana. Il senato*, in E. Gabba et alii (a cura di), *Introduzione alla storia di Roma*, Milano 1999, pp. 247-255.
- Mantovani D., *Leges et iura p(opuli) R(omani) restituit. Principe e diritto in un aureo di Ottaviano*, «Athenaeum», 96, 2008, pp. 5-54.
- Mantovani D., *Lex «regia» de imperio Vespasiani. Il vaguum imperium e la legge costante*, in L. Capogrossi Colognesi, E. Tassi Scandone (a cura di), *La lex de imperio Vespasiani e la Roma dei Flavii (Atti del Convegno, Roma 20-22 novembre 2008)*, Roma 2009, pp. 125-155.
- Mantovani D., *Legum multitudo. Die Bedeutung der Gesetze im römischen Privatrecht*, Berlin 2018 (edizione tedesca, con aggiornamenti, del saggio, *Legum multitudo e diritto privato Revisione critica della tesi di Giovanni Rotondi*, in J.-L. Ferrary [a cura di], *Leges publicae. La legge nell'esperienza giuridica romana*, Pavia 2012 pp. 707-767).
- Marino S., *Ius quod necessitas constituit, Senatusconsultum est. Jacques Cujas und*

- die Grundlage der normativen Befugnis des Römischen Senates, «ZSS RA», 139, 2022, pp. 290-337.
- Marino S., *Il ruolo del tribunato della plebe e il potere del senato sulla legislazione alla luce delle iniziative legislative del tribuno Gaio Cornelio del 67 a.C.*, in P. Buongiorno, M.T. Schettino (a cura di), *Senato, magistrature e conflitti nell'età post-sillana*, Stuttgart 2023, i.c.s.
- Marocco L., *Le leges de bello indicendo. Criteri e metodologie per una ricerca*, «RIDA», 55, 2008, pp. 303-319.
- Marotta V., *Ulpiano e l'impero*, I, Napoli 2000.
- Masi Doria C., *I senatus consulta nei giuristi adrianei. Giuliano e Africano*, in P. Buongiorno, S. Lohsse (Hgg.), *Darstellung und Gebrauch der senatus consulta in der römischen Jurisprudenz der Kaiserzeit*, Stuttgart 2022, pp. 45-81.
- Mattingly H.B., *The Date and Significance of the Lex Antonia de Termessibus*, «Scholia», 6, 1997, pp. 68-78.
- Moatti Cl., *Res publica. Histoire romaine de la chose publique*, Paris 2018.
- Momigliano A., *Review of R. Syme, Roman Revolution*, «JRS», 30, 1940, pp. 75-80.
- Mommsen Th., *Römisches Staatsrecht*<sup>3</sup>, I-III.1-2, Leipzig 1887-1888.
- Mortati C., *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940 (rist. anast. Milano 1998, con una Premessa di G. Zagrebelsky).
- Nicosia G., *Dalla creazione di un secondo praetor all'autonomizzazione della iurisdictio peregrina*, «BIDR», 109, 2015-2016, pp. 1-18.
- Pacchioni G., *Corso di diritto romano*, I, Torino 1918.
- Pelloso C., *Along the Path Towards Exaequatio Auctoritas Patrum and Plebiscita in the Republican Age*, in P. Buongiorno, A. Gallo, S. Lohsse (a cura di), *Miscellanea senatoria*, II, Stuttgart 2022, pp. 11-64.
- Peppe L., *Sulla giurisdizione in populos liberos del governatore provinciale al tempo di Cicerone*, Milano 1988.
- Peppe L., *Cilicia e Cipro in età repubblicana. Note in margine al prestito ai Salamini di Cipro del 56 a.C.*, in *Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, VI, Napoli 2001, pp. 239-290.
- Peppe L., *I senatusconsulta come alternativa alla legge comiziale. Con un'appendice su Gai. Inst. 1.1-8, J.-L. Ferrary (a cura di), Leges publicae. La legge nell'esperienza giuridica romana*, Pavia 2012, pp. 627-705.
- Pittia S., Schettino M.T., Zecchini G. (a cura di), *Héritages de Sylla*, Roma 2021.
- Raggi A., Buongiorno P., *Il senatus consultum de Plarasensibus et Aphrodisiensibus del 39 a.C.*, Stuttgart 2020.
- Reduzzi Merola F., *Aliquid de legibus statuere. Poteri del senato e sovranità del popolo nella Roma tardorepubblicana*, Napoli 2007.
- Rizzelli G., *In margine a Gai 1.5*, in G. Klingenberg, J.M. Rainer, H. Stiegler (Hgg.), *Festschrift für Gunter Wesener zum 60. Geburtstag am 3. Juni 1992*, Graz 1992, pp. 377-394.
- Rossi P., *Le origini del potere legislativo del Senato e l'opinione di Pomponio*, Siena 1890.
- Rotondi G., *Leges publicae populi Romani*, Milano 1912.
- Santalucia B. (a cura di), *Asconio. Commento alle orazioni di Cicerone*, Venezia 2022.
- Scarano Ussani V., *Le forme del privilegio. Beneficia e privilegia tra Cesare e gli Antonini*, Napoli 1992.
- Schettino M.T., *Lutte politique et factions à Rome après Sylla: quelques réflexions*, «Mediterraneo antico», 11, 2008 (sed 2010), pp. 45-46 e pp. 59-77.
- Schettino M.T., *Formazione filosofica e consiglieri politici di una generazione perduta*, «Mediterraneo antico», 19, 2016, pp. 101-124.
- Schettino M.T., Zecchini G. (a cura di), *La generazione postsillana. Il patrimonio memoriale*, Roma 2019.

- Schiller A.A., *Senatus consulta in the principate* (1959), ora in Id., *An American Experience in Roman Law*, Göttingen 1971, pp. 161-178.
- Serrao F., *Classi, partiti e legge nella repubblica romana*, Pisa 1974.
- Spagnuolo Vigorita T., *Le nuove leggi. Un seminario sugli inizi dell'attività normativa imperiale*, Napoli 1996.
- Stolfi E., *Il ruolo dei senatus consulta nella produzione di Pomponio*, in P. Buongiorno, S. Lohsse (Hgg.), *Darstellung und Gebrauch der senatus consulta in der römischen Jurisprudenz der Kaiserzeit*, Stuttgart 2022, pp. 83-122.
- Tafaro S., *Il giurista e l'ambiguità. Ambigere, ambiguitas, ambiguus*, Bari 1996.
- Talbert R.J.A., *The Senate of Imperial Rome*, Princeton (NJ) 1984.
- Tibiletti G., *Sull'opera di Pietro Bonfante*, «Rend. Ist. Lombardo. Classe di Lettere», 103, 1969, pp. 287-314.
- Vacca L., *La giurisprudenza nel sistema delle fonti del diritto romano. Corso di lezioni*, Torino 1989.
- Verrico F., *Le commissioni di redazione dei senatoconsulti ("qui scribundo adfuerunt"). I segni della crisi e le riforme di Augusto*, «CCGG», 28, 2017, pp. 31-60.
- Verrico F., *Governare l'emergenza*, Würzburg 2023 (Dissertation).
- Volterra E., s.v. *Senatus Consulta*, in *NNDI*, XVI, Torino 1969, pp. 1-107 (estr. con imp. autonoma) [ora in E. Volterra, *Senatus Consulta*, a cura di P. Buongiorno, A. Gallo e S. Marino, Stuttgart 2017, pp. 77-186].
- Volterra E., *Materiali per una raccolta dei senatusconsulta (753 a.C. - 312 d.C.)*, Edizione a cura di A. Terrinoni e P. Buongiorno, Rome-Münster 2018.
- Willems P., *Le sénat de la république romaine: sa composition et ses attributions*<sup>2</sup>, I-III, Louvain 1878-1885.
- Zecchini G., *In margine a K.J.Hoelkeskamp, Rekonstruktionen einer Republik*, «Studi Storici», 47.2, 2006, pp. 395-404.

### Abstract

This paper aims to investigate the relationship between senatorial decrees and laws, with main reference to the final stages of the *libera res publica*, highlighting the effectiveness of *senatus consulta* and how such decrees can already be fully counted among the sources of law for this period and how, above all, the well-known *quaestio* mentioned by Gaius can be traced back to the post-Sullan political conflicts or, at the latest, to the atmosphere of deep political instability that arose again in the year 43 BC.

**Keywords:** *Senatus consultum*, *lex publica*, late Roman Republic, sources of law, Roman magistrates and assemblies.

PIERANGELO BUONGIORNO  
pierangelo.buongiorno@gmail.com

## Sommario

Prefazione

*Guido Clemente*

Avvertenza

*Chiara Carsana, Giuseppe Zecchini*

### I SOVRANI ELLENISTICI: *BASILEIS* O AUTOCRATI

Strategia e prassi politica nell'Atene del primo ellenismo

*di Alessandra Coppola*

The Macedonian *basileia* - the Argead Legacy: a Study of the Coins

*by Sabine Müller*

Re macedoni, realtà locali e controllo del territorio

*di Manuela Mari*

Modelli di regalità in epoca ellenistica. Riflessioni attorno a due esempi dall'Asia

Minore

*di Eloisa Paganoni*

Monarchy in the Arsakid State

*by Marek Jan Olbrycht*

### LE FORME DELLA POLITICA NEL PENSIERO ANTICO

Democrazie fra antico e contemporaneo

*di Giovanni Battista Magnoli Bocchi*

Democrazie e costituzioni miste tra Grecia e Roma. Teorie e prassi politica

*di Chiara Carsana e Cesare Zizza*

Roma e il rispetto dei *nomoi* degli alleati: la riflessione di Polibio

*di Federico Russo*

Il politico in Filone di Alessandria

*di Lucio Troiani*

Un *hapax* per Cesare: ἀδημοκράτητα

*di Martina Bono*

## ISTITUZIONI E POLITICA IN ROMA REPUBBLICANA

Religione romana e rapporti internazionali tra III e II secolo a.C.  
*di Giuseppe Zecchini*

Dall'elaborazione politica ai processi di nomopoiesi. Dinamiche tra senato, magistrati e popolo nel II e I secolo a.C.  
*di Annarosa Gallo*

Senato, magistrati e popolo: la repubblica del mandato  
*di Pierangelo Buongiorno*

Pour une définition existentielle du citoyen romain  
*par Jean-Michel David*

Pubblico assembleare tra *contiones* e *comitia*  
*di Andrea Angius*

Il dibattito politico intorno alla *lex Tullia Antonia de ambitu*  
*di Luciano Traversa*

Elitist and Popular Aspects of Republican Politics and Political Culture: a “zero sum game”?  
*by Alexander Yakobson*

Performing Senatorial Status in the Roman Republic: the Limits of Displaying Wealth  
*by Martin Jehne*

Pensare la politica. Qualche riflessione conclusiva  
*di Maria Teresa Schettino*