

L' « EXAEQUATIO LEGIBUS » DEI « PLEBISSCITA »

1. — La tradizione romana attribuisce la *exaequatio legibus* dei *plebisscita* a tre distinte e successive *leges publicae*, apparentemente (e sorprendentemente) di identico contenuto: 1) una *lex Valeria Horatia* del 449 a.C., che avrebbe stabilito « *ut quod tributim plebes iussisset, omnes Quirites teneret* »¹; 2) una *lex Publilia Philonis* del 339 a.C., che avrebbe disposto « *ut plebisscita omnes Quirites tenerent* »²; 3) una *lex Hortensia* del 287 a.C., che avrebbe statuito « *ut plebisscita universonum populum tenerent* »³.

La dottrina moderna⁴ è prevalentemente orientata nel senso di ripudiare la leggenda sulla *lex Valeria Horatia de plebisscitis* e di spiegare la successione tra le altre due leggi in questo modo: solo la *lex Hortensia* dispose la piena e completa equiparazione dei *plebisscita* alle *leges*, mentre la *lex Publilia* proclamò che i *plebisscita*, per poter vincolare anche i patrizi, dovessero essere confortati dall'*auctoritas patrum*.

L'orientamento è esatto, ma nell'ambito della sua troppo generica formulazione, rimangono tuttora insoluti o malamente risolti, a mio avviso, alcuni punti, che sono invece degni della maggior considerazione. Di qui la spinta al succinto riesame della « vexatissima quaestio ».

La tesi che intendo lumeggiare⁵ è la seguente: a) le premesse politico-sociali dell'*exaequatio legibus* dei *plebisscita* romani realmente

* In *Festschr. Schulz* 1 (1951) 458 ss. (ne *L'ordinamento giuridico romano*³ [1959] app. V, 376 ss., con la « postilla » [p. 384] riprodotta in calce).

¹ Cfr. Liv. 3.5.3

² Cfr. Liv. 8.12.15.

³ Cfr. Gai. 1.3; Plin. *n. h.* 16.37; Pomp. D. 1.2.2.8; Gell. (*Lael. Fel.*) *n. A.* 15.27.4.

⁴ Ampio quadro delle opinioni in BISCARDI, « *Auctoritas patrum* », in *BIDR.* 48 (1942) 464 ss., 467 ss., 490 ss. *Adde*: PAOLI, *Le « ius Papirianum » et la loi Papiria*, in *RH.* 4.24-25 (1946-47) 189 nt. 2.

⁵ La tesi, che difendo, è già stata esposta sommariamente in *Profilo storico delle fonti del dir. romano*² (1946) 39 s. e *Storia del diritto romano* (1948) n. 233. Apparentemente analoga alla mia è l'ipotesi del HENNES, *Das dritte valerisch-horatiscbe Gesetz und seine Wiederholungen* (1880), il quale peraltro attribuisce alla *lex Va-*

partono dalle vicende del sec. V a. C., quali adombrate da Livio, sebbene sia nettamente da escludere la storicità della *lex Valeria Horatia de plebiscitis*; b) la *lex Publilia Philonis*, contrariamente a quel che si ritiene, non osò ancora infrangere il principio che il *populus Romanus Quiritium*, comprensivo di *patricii* e *plebei*, fosse vincolato esclusivamente a stabilire, in favore della plebe, che i *magistratus maiores* fossero tenuti a deferire all'approvazione dei *comitia*, con regolare interposizione dell'*auctoritas patrum*, gli *scita* della plebe stessa; c) la *lex Hortensia* fu, dunque, la prima ed unica legge, che effettivamente ed incondizionatamente equiparò l'efficacia dei *plebiscita* a quella delle *leges publicae populi Romani*.

La breve dimostrazione, che segue, potrà forse essere avvantaggiata, se saranno percorse a ritroso le tre tappe desumibili dalla leggenda romana: *lex Hortensia*, *lex Publilia*, *lex Valeria*.

2. — (A) Mediante la *lex Hortensia de plebiscitis* del 287 a. C. « *cautum est, ut plebiscita universum populum tenerent* »⁶.

Il dato è certo, ma, per rendersi esatto conto della portata della *lex Hortensia*, è d'uopo domandarsi se la efficacia universale dei *plebiscita* sia stata, oppur no, subordinata alla stessa *condicio iuris* della *auctoritas patrum*, cui risultano essere state sottoposte le *leges centuriatae*.

Il problema, oltre che finemente impostato, è stato affermativamente risolto da un autore recente⁷, che ha fatto leva, essenzialmente, su questo argomento: posto che i *plebiscita* « *legibus exaequata sunt* », è logico ritenere che la procedura per la loro votazione sia stata equiparata a quella richiesta per l'approvazione delle *leges publicae*, e che quindi sia stato ad essi esteso il requisito della preventiva *auctoritas patrum*⁸. Ma vedremo subito che il linguaggio dei testi ed una più appro-

lex Valeria Horatia del 449 a. C. il contenuto che per me è da assegnare alla *lex Publilia Philonis*.

⁶ Cfr. Gai 1.3, riportato *infra* n. 4.

⁷ BISCARDI, *cit.* (nt. 4) 497 ss.

⁸ Ove la premessa da cui parte il Biscardi fosse vera, non vi sarebbe difficoltà, in sede di logica astratta, ad andare anche più oltre di lui, affermando, cioè, che: se anche la *lex Hortensia* non dispose esplicitamente l'intervento dell'*auctoritas patrum* sulla *rogatio*, dovette bastare la dichiarazione, pura e semplice, di *exaequatio legibus* dei *plebiscita* a rendere implicitamente necessario il requisito dell'*auctoritas patrum*.

fondita valutazione storica dell'istituto dell'*auctoritas patrum* concorrono a smentire la tesi ora ricordata, dando modo di convincerci che non fu affatto un « colmo », come pur sembrerebbe al lume della logica astratta, che i *plebiscita*, e successivamente le *leges tributae*⁹, si siano sottratti alla *patrum auctoritas*.

(a) Per quel che concerne i testi, che fanno ostacolo alla teoria che combatto, son sufficienti i tre rilievi che seguono.

(aa) Pomponio, nell'*Enchiridion*¹⁰, dice del *plebiscitum* che *sine auctoritate patrum est constitutum*. Il contesto è certamente rimaneggiato¹¹, ma non è credibile che un lettore postclassico abbia potuto introdurre di sua iniziativa la menzione di un istituto, l'*auctoritas patrum*, non piú operante ai suoi tempi¹², sia pure per escludere la necessità del requisito. Comunque, se il presunto rielaboratore postclassico avesse realmente inserito la menzione dell'*auctoritas patrum*, non lo avrebbe fatto per escludere la necessità in ordine ai soli *plebiscita*, ma, presumibilmente, per negarla in relazione a qualsiasi specie di legge. Il cenno sull'*auctoritas patrum* fa parte, insomma, della sostanza classica del frammento.

Si è voluto, d'altronde, interpretare « *auctoritas patrum* », nel passo citato di Pomponio, come se fosse « *auctoritas (iussus) patriciorum* »¹³. Ma l'interpretazione è troppo azzardata. Se anche ad essa non si rifiuta il termine « *auctoritas* », isolatamente preso¹⁴, vi si ribella, considerata nel suo complesso, la locuzione « *auctoritas patrum* », che è, sino a prova contraria, squisitamente tecnica¹⁵.

⁹ V. *infra* n. 3 sub (c) in nota.

¹⁰ Pomp. D. 1.2.2.12: *Ita in civitate nostra aut iure id est lege constituitur, aut est proprium ius civile... aut plebiscitum, quod sine auctoritate patrum est constitutum, rell.*

¹¹ V. *Index itp. e Suppl. ahl.* Tuttavia, sul carattere sostanzialmente genuino del lungo brano pomponiano di D. 1.2.2, e sui rapporti tra l'*Enchiridion* in due libri ed il *Liber singularis enchiridii*, v. GUARINO, *Il « ius publice respondendi »*, in *Mél. De Visscher* 1 (1949) 402 ss.

¹² Sull'argomento, BISCARDI, *cit.* (nt. 4) cap. VI (ined.).

¹³ Così BISCARDI, *cit.* (nt. 4). V. già, in senso analogo, SOLTAU, *Die Gültigkeit der Plebiscite* 72, cit. da SOLAZZI, *Glosse a Gaio*, in *St. Riccobono* 1 (1932) 75 nt. 5. Cfr. anche il VIR. 1.516, 8-10.

¹⁴ Cfr. infatti Gai 1.98-99 (*populi auctoritate*) e 2.5-7 a (*ex auctoritate populi Romani*), Pomp. D. 1.2.2.5 e Paul. D. 39.3.2.3 (*publica auctoritate*), nonché, in particolare, Gai 1.3 (*sine auctoritate patriciorum*).

¹⁵ V. anche SOLAZZI, *cit.* (nt. 13) 74 nt. 3.

(bb) Vero è che Gaio dice, nelle *Institutiones*⁵⁶, che i *plebiscita* « *legibus exaequata sunt* », ma ciò egli, se non un glossatore postclassico del manuale⁵⁷, lo afferma solo a titolo di conseguenza dell'affermazione, inequivoca per la mia tesi, che con la *lex Hortensia* fu puramente e semplicemente stabilito « *ut plebiscita universum populum tenerent* ». L'*exaequatio* non fu cioè nella procedura, ma esclusivamente, per quel che risulta, negli effetti.

(cc) Da un passo di Appiano¹⁸ si desume, come vedremo, che Cornelio Silla fece stabilire, nell'88 a.C., che tutte le *rogationes*, comprese quelle *tribuniciae*, dovessero essere munite dell'*auctoritas patrum*. Orbene, Silla non avrebbe avuto bisogno di far votare questa legge, se già l'*auctoritas patrum* fosse stata richiesta per i *plebiscita* e per le *leges tributae*. Tutt'al più, egli avrebbe fatto stabilire dai *comitia* che la preventiva *auctoritas patrum* non dovesse limitarsi ad un controllo di costituzionalità, ma dovesse viceversa costituire un parere di merito, vincolativo delle *rogationes*¹⁹.

(b) A prescindere dai testi ora esaminati, una pacata meditazione sulla storia dell'*auctoritas patrum* induce a sua volta ad affermare, come dicevo, che non è affatto credibile che questo istituto sia stato mai applicabile ai *plebiscita*. Ed invero bisogna riflettere che l'*auctoritas patrum* era venuta in essere, nel corso del sec. V a.C., con la funzione specifica di convalidare le delibere dei cd. *comitia centuriata*²⁰; che sullo scorcio del sec. IV a.C., accresciutasi l'importanza di quei *comitia*, le *leges Publilia* e *Maenia* già ne avevano sanzionato il netto declino²¹; che la *lex Valeria de provocatione* del 300 a.C. addirittura non la richiese, o la escluse, in ordine alle delibere conseguenti a *provocatio ad populum*²². Allorché, dunque, fu emessa la *lex Hortensia*, ben difficilmente poté venire in mente ai Romani di esigere per i *plebiscita* un requisito,

¹⁶ Gai 1.3, riportato *infra* n. 4.

¹⁷ In tal senso SOLAZZI, *cit.* (nt. 13) che si basa sul fatto che « *exaequare* » è parola spesso interpolata. Al carattere insitico di *itaque* — *exaequata sunt* aveva già pensato il BESELER, in ZSS. 43 (1922) 535, il quale, tuttavia, stimava che si trattasse di una giunta fatta da Gaio al suo presunto modello di oltre un secolo prima. Ma la questione, come è chiaro, non ha sostanziale importanza.

¹⁸ *Bell. civ.* 1.59, riportato *infra* n. 3.

¹⁹ V. anche *infra* n. 3.

²⁰ Per la dimostrazione, GUARINO, *La genesi storica dell'« auctoritas patrum »*, in *St. Solazzi* (1949) 21 ss.

²¹ Cfr. Liv. 8.12.15; Cic. *Brut.* 14.55. V. da ultimo, in argomento, GUARINO, *cit.* (nt. 20).

²² Il punto non è contrastato: v. da ultimo GUARINO, *Storia* *cit.* n. 232 e 236.

