esempio) relative al « dover essere » costituzionale. Nel principato, come già nella libera *respublica*, mancava notoriamente una costituzione scritta o comunque esplicita. La costituzione, ricordiamolo, si desumeva essenzialmente dalle cose, da quelle stesse cose tra cui allignava la non-costituzione o l'anti-costituzione, insomma il « *de facto* ».

6. Quarta premessa. L'esame della costituzione romana nell'età del principato non va condotto limitatamente ai principi e ai modi di gestione politico-amministrativa e di normazione generale nel quadro dell'assetto statale, ma va esteso alle direttive e ai modi di giurisdizione, la cui carica indiziaria è rilevantissima, nonché alle interpretazioni ed ai comportamenti di un ambiente sociale che è stato sempre molto importante in Roma come supporto della produzione normativa e ancor più della attività giurisdizionale, l'ambiente dei giureconsulti o, come anche suol dirsi, della *iurisprudencia*.

Questa affermazione sembra ed è anch'essa scontata e banale, ma sta di fatto che, anche per le peculiari difficoltà « tecniche » implicate dall'indagine relativa, non la si traduce, di solito, in uno sforzo sufficiente ed efficiente di rilevamento e di analisi.

7. Coerentemente alle premesse ora fissate, lasciamo da parte, nel nostro tentativo di ricostruzione, la via di indagine usualmente seguita dagli storici del diritto: la via che assume come suo cippo iniziale l'archetipo augusteo del principato. Allo studio di quell'archetipo sarà bene pervenire, per individuare i valori giuridici, solo dopo un esame panoramico dell'assetto giuridico-costituzionale del mondo romano in tutto il periodo da Augusto a Diocleziano.

Forse questo metodo di approccio ci permetterà di renderci meglio conto del fatto che la Roma dei primi tre secoli dell'era volgare non fu tutta « principato » e che il principato non fu tutto, come generalmente si pensa, creazione di Augusto.

2. LA « RESPUBLICA » E L'« IMPERIUM ROMANUM ».

1. L'analisi delle strutture costituzionali che stettero alla base del mondo romano nel periodo tra il 27 a. C. e il 284 d. C. porta inevitabilmente a due constatazioni.

La prima constatazione è che la *respublica Romanorum*, quanto meno sin verso la fine della così detta dinastia dei Severi (235 d. C.), andò (questo è vero) sempre più sfasciandosi e devitalizzandosi, ma non è vero che si ridusse ad un puro ed ornamentale *nomen iuris*. La seconda consta-

tazione è che l'*imperium Romanum*, cioè il complesso delle *provinciae* (non solo *principis*, ma anche *senatus*) su cui si esercitava già dai secoli della libera *respublica* il colonialismo avanti lettera dei Romani, passò molto lentamente, e ancora una volta non prima dell'esaurimento della famiglia dei Severi, dal ruolo tradizionale di « pertinenza » della *respublica Romanorum* ad un ruolo concorrenziale, e tendenzialmente di sempre più accentuata prevalenza, nei riguardi della stessa.

Solo ai tempi della terza monarchia militare, insomma solo in coincidenza con l'ormai ben identificata « crisi del terzo secolo », si realizzarono, sempre più chiaramente e irreversibilmente, le premesse di quell'assorbimento della *respublica* da parte dell'*imperium*, e della conseguente riduzione di Roma e dell'Italia a *praefectura Italiae*, che vide in Diocleziano il suo compiaciuto organizzatore.

Questi son fatti, e fatti giuridicamente rilevanti. Ben prima di Settimio Severo, un Caligola, un Nerone, un Commodo, e tendenzialmente tutti i *principes* della storia romana, non esitarono a cogliere l'occasione, potendolo, di atteggiarsi nelle forme a monarchi assoluti, o comunque di comportarsi nei fatti come tali. Tuttavia ciò non basta ad autorizzare la facile conclusione che essi instaurarono sulle rovine della *respublica* un impero assolutistico.

La *respublica*, e per essa il *senatus*, subì più volte dure umiliazioni, ma altrettante volte (sempre più faticosamente, sia pure) si riscosse, facendo valere non tanto la propria improbabile forza politica, quanto la esigenza giuridica del proprio contributo alla coesione del mondo romano. Ancora Settimio Severo, di cui nessuno saprebbe negare la fredda e determinata politica di umiliazione degli istituti repubblicani, dovette rendere omaggio al *senatus* per vincere la corsa al principato nei confronti di Didio Giuliano e di Pescennio Nigro (per non parlare delle velleità di Clodio Albino). Che il senato lo abbia riconosciuto *princeps* per effetto di *vis compulsiva* è fuor di dubbio, ma è anche fuor di dubbio che il riconoscimento del senato, da lui espressamente sollecitato, fu il peso che fece pendere dalla sua parte una assai incerta bilancia.

Perciò, lasciando da parte il periodo della « crisi », la visuale che si profila allo storico del diritto è questa. Nei primi due secoli dopo Cristo la *respublica Romanorum* mantenne, ad onta di tutto, un suo valore costituzionale effettivo e il *princeps*, di cui il punto di forza fu indubbiamente l'*imperium Romanum* (quindi l'insieme degli eserciti in esso stanziati e operanti), per quanta arroganza abbia, in moltissime occasioni, potuto manifestare, non riuscì, pur se in vari casi lo volle e tentò, ad escluderla dalle strutture portanti del mondo romano.

2. Una prima conferma di questo punto di vista è data dall'esame dei criteri di qualificazione della cittadinanza romana quanto meno sino ad Antonino Caracalla.

Civis Romanus, ai tempi della libera *respublica*, non era una qualifica facile ad ottenersi: al contrario. È vero che il singolo cittadino, affrancando il proprio schiavo nei metodi della *manumissio iusta ac legitima* (cioè *testamento, vindicta, censu*), lo rendeva, quale che ne fosse la derivazione etnica e politica, libero e cittadino; ma questo principio (derivante, si può supporre, dall'epoca antichissima in cui i Romani non disponevano di *servi* stranieri, ma al più di *mancipia* della *koiné* latina ed italica) era fortemente mitigato dalla condizione di *libertus*, quindi di *civis imminuto iure*, che lo schiavo affrancato assumeva. Tolto ciò (e tralasciando di discorrere dei notissimi modi, anch'essi piuttosto restrittivi, di acquisto della cittadinanza per nascita), la *civitatis donatio* al peregrino da parte degli organi pubblici era notoriamente operata con molta cautela: tanto che per l'estensione in blocco agli Italici della *civitas Romana*, successe, tra il secondo ed il primo secolo antecristo, la grossa tragedia culminata nella guerra sociale.

La concezione di base del *ius civitatis* repubblicano era dunque una concezione « nazionalistica », nel senso di limitazione della cittadinanza romana *optimo iure* a coloro che dessero, in astratto, una sufficiente garanzia di adesione agli interessi ed alle tradizioni (altri direbbero agli ideali) della *respublica*, in quanto nati *ingenui* per lo meno da madre romana o in quanto *civitate donati* con i criteri restrittivi di cui si è detto. E a confermare il sistema vi era, da un lato, la « zona di parcheggio » dei *Latini*, nel cui seno venivano riversate in situazione di quasi-romanità o di pre-romanità larghe masse di Italici e sopra tutto di *liberti* (per questi ultimi, in forza di famose leggi ispirate da Augusto e Tiberio: la *Fufia Caninia* del 2 a. C., la *Aelia Sentia* del 4 d. C., la *Iunia Norbana* del 19 d. C.), e vi era altresì, dall'altro lato, la limitazione territoriale (salvo poche *coloniae civium Romanorum* esterne) della *respublica* all'Italia a sud del Rubicone, anzi la puntigliosa identificazione della *respublica* (colonie romane comprese) con la *civitas* delle 35 tribù.

3. Questa concezione nazionalistica di base della libera *respublica* venne indubbiamente meno con il principato. Ma quando e come?

Non certamente con Augusto, ma ben dopo: in una progressione di oltre due secoli che portò alla *constitutio Antoniniana* del 212 d. C. Né l'operazione fu realizzata col metodo di abolire, ai fini della qualifica di *civis Romanus*, il parametro costituzionale della *respublica*, bensì fu realizzata ammettendo progressivamente tutti i membri di comunità or-

ganizzate a *civitates* del vasto impero a godere (e in linea ovviamente prevalente) della partecipazione *optimo iure* alla *respublica Romanorum* ed alle sue 35 tribú. In altri termini, almeno sino a Caracalla, non fu l'impero a fagocitare la *respublica*, ma fu la *respublica* ad universalizzarsi. E la *respublica* non si universalizzò estendendosi territorialmente oltre i suoi tradizionali confini italici, ma si universalizzò nel senso di aggiungere ai suoi cittadini residenti nell'urbe e in Italia innumerevoli altri cittadini residenti nelle province.

Anche se il regime degli enti comunitari romani nei secoli dopo Cristo sfugge, allo stadio attuale delle nostre conoscenze, ad una identificazione approfondita, forse si può andare un poco piú a fondo nella identificazione del processo di romanizzazione « centripeta » dei provinciali.

Da Augusto a Caracalla la progressiva romanizzazione dell'impero implicò una graduale caduta della distinzione, tanto netta nel periodo precedente, tra *coloniae* e *municipia civium Romanorum* da un lato e *civitates* vassalle dall'altro. Sempre piú marcata fu la tendenza a considerare le *civitates* estranee all'*Urbs Roma* come enti, pur se in varia misura, tutti quanti « parastatali » rispetto a Roma: talune perché costituite da veri e propri *cives Romani*, dotati di *suffragium* ed eventualmente di *ius honorum*, le altre (nella loro stragrande maggioranza) perché popolate da *cives* potenziali, o in virtù della concessione del *ius Latii* o in virtù della concessione del *ius Italicum*. E naturalmente questo processo evolutivo fu portato a compimento dalla *constitutio Antoniniana*, che riconobbe come romane tutte le *civitates* disseminate nell'imperium.

Ora fu indubbiamente e sopra tutto a partire da Adriano che la *respublica*, sotto l'impulso dei *principes*, favorì, sia attraverso la *civitatis donatio* e sia attraverso la concessione del *ius Latii* e del *ius Italicum*, la progressiva equiparazione delle *civitates* italiche ed extra-italiche alla *civitas* di Roma: questo è un dato di fatto. Ne derivò, sempre su linee di successivi sviluppi, una esaltazione delle autonomie locali. I *cives* delle varie città esterne all'*Urbs Roma*, fossero o non fossero cittadini romani, non sentirono piú il bisogno di partecipare (o comunque di aver titolo per partecipare) col *suffragium* e con le candidature magistratuali alla vita comunitaria di Roma. Essi si appagarono della vita comunitaria abbandonando le loro aspirazioni ai suffragi e alle cariche di Roma e delle loro *civitates*, anzi si concentrarono in essa e nel « *suis legibus uti* », facendo capo, per il collegamento con il restante mondo romano, non piú allo scaduto *senatus populusque Romanus*, ma al *princeps*, alla sua

macchina burocratica centrale, alla sua capillare organizzazione periferica.

L'incentivo dato alle autonomie locali, particolarmente nelle *provinciae*, fu insomma una delle principali leve di cui i *principes* si valsero, a cominciare da Adriano, per svuotare progressivamente di contenuto la *respublica Romanorum*, per ridurla con sapiente politica ad un *nudum nomen*. Ma il processo, sia ripetuto per chiarezza, non si concluse prima di Caracalla, anzi ha tutta l'aria di essersi concluso, in realtà, alquanto dopo la *constitutio Antoniniana*.

4. I rilievi che precedono riscuotono ampia conferma da uno sguardo relativo agli organismi tradizionali di governo della *respublica*: *comitia, magistratus, senatus*.

Malgrado lo strapotere di fatto e di diritto dei *principes*, l'esautoramento di questi organismi seguì ad un processo storico che andò ben al di là della vita di Augusto e che ancora una volta (e anche più chiaramente, o meno nebulosamente) lascia intravedere due fasi successive, e in varie guise ben distinte tra loro, di trasformazione. Due fasi che, facendo cerniera sul principato di Adriano, occupano i due primi secoli dopo Cristo e straripano quanto meno nei primi decenni del terzo.

5. Le assemblee popolari rimasero, nel periodo della *respublica* universale, quelle stesse del periodo precedente: *comitia centuriata, comitia tributa, concilia plebis tributa*.

Occorse almeno un secolo, il primo dopo Cristo, ad un sostanzioso decadimento della loro importanza, non solo sul piano politico, ma anche sul piano delle attribuzioni riconosciute loro dall'ordinamento. Ed infatti, se le vecchie attribuzioni giurisdizionali delle assemblee si ridussero a nulla, e sin dai primordi del principato, anche in dipendenza del superamento tecnico del processo « comiziale » di repressione dei *crimina*, le attribuzioni legislative restarono invece formalmente intatte e furono anzi piuttosto attivamente esercitate, come si preciserà meglio tra poco (n. 21), per buona parte del sec. I d.C.

Il discorso più delicato attiene alle attribuzioni elettorali. Almeno nel primo secolo la potestà di scelta dei *magistratus* non fu contestata sul piano formale, ma venne praticamente svaloriata sul piano sostanziale mediante accorti ritocchi alla procedura precedentemente in uso. A prescindere dalla prassi di scoraggiare le candidature invise ai *principes* e di porre le assemblee di fronte a candidati da questi favoriti o talvolta raccomandati (con la *commendatio*), risulta che, in ordine specificamente alle elezioni dei *consules* e dei *praetores*, una *lex Valeria Cornelia de destinatione magistratuum* del 5 d.C. introdusse un sistema apertamente limitativo della libertà di scelta dei *comitia centuriata*. Tra i *senatorii* e

gli *equites* delle *tribus*, e tra essi soltanto, si sorteggiavano i componenti di 10 *centuriae* (cinque dedicate alla memoria di Caio Cesare e cinque dedicate alla memoria di Lucio Cesare), cui spettava la duplice funzione della designazione dei magistrati da eleggere (*designatio magistratuum*) e della comunicazione (*renuntiatio*) di questo elenco ai *comitia*: i quali dunque potevano solo disapprovare l'elenco e rendere necessaria una nuova *designatio*.

Alle dieci centurie di Augusto ne furono aggiunte altre dieci, dedicate per metà a Germanico e per metà a Druso, ai tempi di Tiberio, rispettivamente da una *lex de honoribus Germanico decernendis* del 19 d.C. (conservata in parte epigraficamente dalla così detta *Tabula Hebana*) e da una probabile analoga legge (*de honoribus Druso decernendis?*) relativa alla memoria di Druso del 23 d.C. Anzi la riforma dell'età di Tiberio, per quel che pare, andò anche oltre, perché le venti centurie competenti per la *destinatio* furono composte di soli *senatorii*. Sicché, in buona sostanza, la designazione dei magistrati maggiori fu assunta, a dirla con Tacito (*ann.* 1.15: *tum primum e campo comitia ad patres translata sunt*), dal *senatus*.

Queste riforme del primo secolo, peraltro, se ridussero l'importanza determinante dei *comitia*, non favorirono certo, quanto meno dal punto di vista dello stretto diritto, l'influenza dei *principes* sulle elezioni. Augusto certamente non dové vedere con piena sua soddisfazione l'accrescersi del potere del ceto senatorio (pur se con questo concorrevano gli *equites*, cioè il ceto a lui più sicuramente legato) nella funzione della *destinatio*. Per quel che riguarda Tiberio, il buon viso che egli fece alla ulteriore riforma, forse addirittura da lui promossa, si inquadra nella accorta politica di amicizia verso il *senatus* che caratterizzò, « pour cause », gli inizi del suo principato.

Pure il sistema si mantenne a lungo: il che dimostra quanta importanza dessero (e fossero tenuti a dare) i *principes* del primo secolo alle strutture di governo repubblicano. Solo nel sec. II d.C. questi residui dell'antica importanza dei *comitia* vennero meno, mentre emerse anche al livello del diritto la possibilità per il *princeps* di condizionare le elezioni alla propria volontà. Fu solo, infatti, a partire da Adriano che i magistrati da eleggere vennero in parte direttamente e autoritariamente designati dal *princeps* ai *comitia* e vennero, per un'altra parte, da lui nominati al *senatus*. In questa seconda ipotesi il *senatus* procedeva a sua volta alla obbediente *destinatio*, la quale veniva ormai comunicata ai *comitia* (mediante la *renuntiatio magistratuum*), non perché la approvassero o meno, ma solo perché ne prendessero solennemente atto.

Comunque, anche con Adriano e con i suoi successori, quanto meno sino ai Severi, le elezioni magistratuali, annue, per imbrigliate e guidate che fossero dall'intervento dei *principes*, continuarono a segnare il ritmo della vita costituzionale della repubblica e di tutto il mondo romano. Cosa tanto piú singolare, almeno ad una osservazione superficiale, in quanto le magistrature elettive furono certo, tra le vecchie istituzioni repubblicane, quelle che maggiormente subirono il contraccolpo della instaurazione del *principatus* e che piú rapidamente si avviarono, sin dal sec. I d.C., a ridursi a titoli essenzialmente onorifici.

6. La cosa è tanto risaputa che basteranno pochissimi cenni ad evidenziarla.

Scomparse le magistrature straordinarie del *dictator optimo iure* e le altre minori, divenuto il *praefectus urbi* funzionario imperiale, esautorata l'*aedilitas* dalle *praefecturae* cittadine, travolto il *tribunatus plebis* dalla *tribunicia potestas*, assorbita la censura dalle potestà vitalizie del *princeps*, le cariche che mantennero qualche minima funzionalità furono il consolato, la pretura, la questura e il proconsolato. Ma la subordinazione, quanto meno di fatto, di queste cariche al *princeps* si fece, con l'andar del tempo, e sopra tutto nel secondo secolo, sempre piú evidente.

Al *consulatus* le attribuzioni militari furono sottratte dalla presenza in Italia del *princeps* (o di chi per lui) con relative *cohortes praetoriae*, non meno che dal riordinamento delle *provinciae* secondo schemi del tutto indipendenti dall'influenza dei supremi magistrati cittadini. A loro volta, le attribuzioni civili dei consoli furono compresse dallo straripamento delle funzioni e dei poteri riconosciuti al *princeps* ed ai piú alti funzionari imperiali. La carica consolare conservò quindi rilievo principalmente sul piano della dignità onorifica: non solo perché i *principes* amarono spesso rivestirsene personalmente, ma anche perché ai consoli furono attribuiti incarichi organizzativi (e i conseguenti oneri economici) in ordine a grandi feste pubbliche e perché l'entrata in carica venne solennizzata con una cerimonia simile a quella del trionfo (*processus consularis*).

In definitiva, il *consulatus* era sempre molto ambito, anche perché apriva le porte alle cariche di *praefectus urbi*, di *curator aquarum*, di *curator riparum et alvei Tiberis*, di *legatus Augusti pro praetore*. Era tanto ambito che, di solito, si eleggevano ogni anno due e anche piú coppie consolari successive (con durata di carica corrispondentemente ridotta), delle quali la prima era detta dei *consules ordinarii*, che davano tuttora nome all'anno, mentre le successive erano chiamate dei *consules suffecti*.

Funzioni nuove, ma ambigue, del *consulatus* furono quelle giurisdizionali *extra ordinem*. Nel primo secolo i *consules* esercitarono, per delega del *senatus*, la *cognitio extra ordinem* (in sede di appello e in alternativa col *princeps*) rispetto alle cause civili giudicate in Roma, in Italia e nelle *provinciae senatoriae*. Per incarico del *princeps* essi giudicarono inoltre *extra ordinem*, anche nel secolo successivo, le cause relative a *fideicommissa* ed esercitarono la *tutoris datio*, sempre *extra ordinem*.

La *praetura*, portata via via sino ad un totale di 18 membri, mantenne la presidenza delle *quaestiones perpetuae*, almeno sino alla loro scomparsa (avvenuta nel passaggio dal primo al secondo secolo), e continuò ad esercitare la *iurisdictio ordinaria urbana et peregrina*, sebbene limitata, a partire da Marco Aurelio, ai territori del Lazio, della Campania e del Sannio. La concorrenza con la *iurisdictio praetoris* della *cognitio extra ordinem* del *princeps* (sia come istanza alternativa, sia, in ogni caso, come istanza di impugnazione) svalutò peraltro notevolmente la sua rilevanza. Ciò si tradusse in un calo prima, poi (eccoci ancora al secondo secolo) nel totale esaurimento dell'impegno creativo (creativo di nuove e più aggiornate « regole di giudizio ») del *praetor*, quindi in un « fermo » di crescita e di trasformazione (secondo una leggenda posteriore, addirittura in una « codificazione » adrianea) dell'*edictum* annuale.

La *quaestura*, ridimensionata a non più di 20 membri, si compose di 4 *quaestores consulum*, 12 *quaestores provinciales* addetti ai *proconsules*, 2 *quaestores urbani* e 2 *quaestores Caesaris* o *Augusti*, questi ultimi nominati dal *princeps* per essergli di ausilio in vari campi e per accedere al senato e leggere davanti allo stesso le sue *orationes in senatu*.

Delle promagistrature del periodo della *respublica* nazionale fu mantenuto in vita solo il *proconsulatus*, carica rivestita dai governatori delle *provinciae senatoriae*. Il titolo era assegnato a sorte, anno per anno, tra i *senatores* di grado consolare. Spesso il *proconsulatus* veniva ulteriormente prorogato per un anno o due. Ma la dipendenza formale dei *proconsules* dal *senatus* non poteva prescindere, a parte ogni questione circa l'*imperium maius* del *princeps*, dalla realtà che il centro strategico dell'amministrazione provinciale era, come diremo, nelle mani dei *principes*.

7. Le svalutate magistrature della repubblica furono peraltro, e rimasero sino all'ultimo, l'« iter » esclusivo lungo il quale si perveniva al *senatus*. E il *senatus* fu, a sua volta, tra gli organismi di governo repub-

blicani, quello che, nel periodo della *respublica* universale, registrò meno di ogni altro la sua decadenza sul piano giuridico-costituzionale.

Sarebbe illusorio sostenere che la « tenuta » del senato sia dipesa soltanto dalla forte resistenza opposta al principato dal ceto nobiliare, inteso sino in fondo a difendere la vecchia e autorevole istituzione ed a servirsi di essa per la tutela dei propri interessi. Il discorso può valere in qualche misura per il primo secolo, ma vale assai meno per i secoli successivi. La verità è che i *principes*, almeno sino alla fine della dinastia dei Severi, non ritennero di poter fare a meno del senato. Lo piegarono progressivamente ai loro voleri, questo è certo; ma eliminarlo o metterlo da parte non lo fecero, per quanto avrebbero potuto in concreto ben farlo. E fu proprio il bisogno che i *principes* ebbero del *senatus* a far sí che, non soltanto nel primo secolo ma anche dopo, sussistessero, quale mezzo al fine della sopravvivenza del senato, le principali magistrature e, alle radici delle stesse, le assemblee elettorali.

Le attribuzioni consultive del *senatus* furono in apparenza le stesse del passato, ma poterono essere esercitate nei limiti (sempre piú stretti) delle funzioni che il *princeps* non avocò a sé. Attraverso i suoi *consulta* il *senatus* ebbe perciò ancora parecchia influenza in materia religiosa e civile, ma si arrese poi, nel secondo secolo, di fronte all'autorevolezza delle *constitutiones principum*.

Il senato sovrintese, designando i *proconsules*, alle *provinciae senatoriae*, ma non poté certo evitare che il centro di potere di tutta l'amministrazione provinciale passasse, attraverso le *provinciae Caesaris*, nelle mani del *princeps*. L'*aerarium Saturni*, che rimase formalmente di sua spettanza, fu fortemente svalorizzato dalla concorrenza (che divenne, alla lunga, prevalenza) del *fiscus Caesaris*. E infine con l'andar del tempo, ma sopra tutto a partire dal secondo secolo, gli stessi *consulta senatus* furono tali solo di nome, nell'ipotesi che la loro emanazione fosse sollecitata (come avvenne sempre piú di frequente) da un'*oratio principis*: nella realtà delle cose il provvedimento era infatti dettato già da quest'ultima, e i *senatores* si limitavano all'acclamazione.

8. Chi guardi spassionatamente alla costituzione « repubblicana » del secondo secolo non può, in definitiva, non rimanere colpito dalla singolarità che essa, pur avendo ormai quasi totalmente perduto ogni sua energia vitale nei confronti dei *principes*, sia stata da questi non solo tollerata, ma addirittura, in certo senso, sorretta, tenuta in piedi, studiosamente curata nella sua autonomia, sia pure formale, rispetto all'organizzazione del principato. In particolare, i *principes* avrebbero ben potuto

nominare direttamente i senatori e fare del senato il proprio *consilium*, prefigurare il futuro *consistorium*: eppure non lo fecero.

È poco verosimile che sia stato un caso. La mia convinzione è invece che la vecchia impalcatura costituzionale repubblicana, culminante nel senato, sia stata vista, quanto meno sino alla fine della dinastia dei Severi, come l'unica e sola fonte di legittimazione dell'istituto del principato.

Non ci traggano in inganno le altissime dignità riconosciute sin dai tempi di Augusto al *princeps*, né ci inducano ad identificarlo come autocrate le molteplici importantissime funzioni che gli vennero attribuite in esclusiva, sopra tutto con la svolta impressa al mondo romano dall'« ecumenico » Adriano. Quel che rileva, ai fini della identificazione giuridica del principato, è che il *princeps*, per influente e potente che fosse, non ripeteva le sue potestà da un'investitura divina, né tanto meno da una investitura ereditaria. Il favore divino era necessario anche per lui, come lo era stato e lo era per i magistrati della repubblica, ma non si traduceva in una designazione positiva e inoppugnabile della sua persona (ciò anche se e quando il *princeps* era divinizzato *post mortem* o era assunto al rango di divinità vivente nelle province o in alcune tra esse). Quanto alla successione nel principato, gli espedienti sottili, tutti ben noti, cui i vari *principes* fecero ricorso nel tentativo di riservare la continuazione della loro opera a parenti o a persona di fiducia sono la prova « e contrario » della assoluta mancanza di indipendenza dell'istituzione del principato dalle istituzioni repubblicane tradizionali.

Lo svincolo del *princeps* dal condizionamento giuridico della *respublica* si verificò dunque, con alterne vicende, solo nel terzo secolo, dopo i Severi, allorché, in un clima di anarchia sempre più accentuata, si fece strada il convincimento che la vera e più autentica legittimazione (se pur così vogliamo chiamarla) del *princeps* stesse nella forza effettiva dei suoi eserciti personali.

9. Non può contestarsi, ciò dato, che sino ai Severi la *respublica* avrebbe potuto anche fare a meno in qualunque momento di un *princeps* per tornare ai suoi modi di vita tradizionali. Questa verità vale però in astratto, non certo in concreto. In concreto, sull'onda della storia, il principato si rese sempre più indispensabile al funzionamento della cosa pubblica: sia per la somma di funzioni che il *princeps* concentrò in sé, sia per l'incapacità degli organi repubblicani di esercitare quelle funzioni, che erano oltre tutto in buona parte nuove, quindi non commisurate alle vecchie strutture di un'epoca ormai superata.

Tanto più che la moltiplicazione delle funzioni rimesse al *princeps*

rese impossibile a costui di provvedervi personalmente e determinò la nascita (e la crescita) di un'imponente organizzazione paracostituzionale o, per dirla alla romana, *extra ordinem*. Sotto le ali del *princeps* si costituì infatti una moltitudine sempre più vasta e organizzata di fiduciarii e impiegati, che si suole usualmente riassumere con il termine di « funzionarii imperiali ». L'eliminazione di questo apparato, una volta che esso prese consistenza, sarebbe stata cosa estremamente difficile, per non dire impossibile.

« Fiduciarii » del *princeps*, da lui nominati e revocati per l'espletamento di varie mansioni civili e militari, furono i *legati*, i *praefecti*, i *procuratores*, i *curatores* ed altri funzionarii variamente denominati. Essi erano scelti tra gli *equites equo publico* dell'*ordo equester* per le cariche meno elevate, tra i *senatorii* per le cariche più alte. Il loro stato giuridico era ibrido, essendo essi in un certo senso considerati anche funzionarii repubblicani. Esisteva però fra loro una rigida gerarchia, che faceva capo al *princeps* ed a lui soltanto. La durata in carica dipendeva dalla discrezionalità dell'imperatore, ma era generalmente pluriennale.

I funzionarii più importanti erano i *praefecti praetorio*, che erano quelli maggiormente vicini al potere centrale. Istituiti da Augusto come comandanti delle *cohortes praetoriae* costituenti la sua guardia del corpo, i *praefecti praetorio*, in numero di due o tre (o talvolta di uno solo), acquistarono importanza politica altissima. Adriano (si badi: Adriano) li proclamò ufficialmente il grado supremo dei funzionarii imperiali ed i loro poteri si estesero al comando di tutte le truppe stanziate in Italia, fatta eccezione per le milizie urbane e per una *legio* che Settimio Severo (siamo alle soglie della crisi) accasermò a Roma. Nel sec. III d. C. i *praefecti praetorio* ottennero anche la *cognitio* dei *crimina* commessi in Italia, di là da cento miglia dall'urbe (*ultra centesimum miliarium urbis Romae*), ed altre attribuzioni giurisdizionali ed amministrative. Fu loro inoltre riconosciuta l'attribuzione di giudicare autonomamente in appello, in luogo dell'imperatore (*vice sacra*), contro le sentenze civili e penali dei governatori provinciali. Purché non contrastassero le leggi e le costituzioni vigenti, essi ebbero infine sinanche il potere di emettere ordinanze normative (*formae*).

Meno importanti, ma pur sempre (e, col tempo, sempre più) importanti gli altri funzionarii. I *praefecti* esplicavano funzioni varie, tra cui relevantissime quelle di amministrazione della città di Roma in sostituzione del *princeps*. I *legati Augusti* coadiuvavano il loro signore nel comando delle legioni e nell'amministrazione delle province imperiali. I *procuratores Augusti* (che inizialmente erano fiduciarii privati del principe) svolgevano attività di vario tipo in materia finanziaria e nell'amministra-

zione sopra tutto delle *provinciae*. I *curatores*, tutti generalmente estratti dal ceto senatorio, esplicavano funzioni anticamente spettanti ai *censores*, ed appunto perciò erano nominati formalmente *ex consensu senatus* (così i *curatores viarum publicarum, aquarum publicarum, aedium publicarum et operum publicorum, riparum et alvei Tiberis*).

« Impiegati » del *princeps*, retribuiti regolarmente dal *fiscus Caesaris*, erano poi le molteplici persone che servivano nella cancelleria imperiale. Claudio li aveva distribuiti in tre uffici (*scrinia*), scegliendoli tra i liberti imperiali. Adriano, riordinato radicalmente il servizio, distinse tra impiegati superiori (*magistri*), da scegliersi tra gli *equites*, e impiegati subalterni (*proximi, adiutores, officiales*), fissando quattro scatti di stipendio. Gli *scrinia* imperiali furono, al culmine dell'organizzazione del principato, cinque: quello « *a rationibus* », incaricato dell'amministrazione del *fiscus Caesaris*; quello « *ab epistulis* » (suddistinto da Adriano in « *ab epistulis latinis* » e « *ab epistulis graecis* »), incaricato della stesura delle *epistulae* di risposta a magistrati, o di patente, di nomina ecc.; quello « *a libellis* », incaricato delle risposte (*subscriptiones*) da scrivere in calce ai *libelli* di supplica o di richiesta di parere dei privati; quello « *a cognitionibus* », incaricato di istruire le cause sottoposte alla *cognitio extra ordinem* del *princeps*; e infine quello « *a memoria* », istituito nel sec. III d. C. e incaricato di coordinare il lavoro degli *scrinia ab epistulis* e *a libellis*, nonché, forse, del compito di registrare le *epistulae* e le *subscriptiones*.

Né fiduciarî né impiegati erano infine gli « *amici principis* » ammessi a corte, distinti in *amici primae* e *secundae admissionis*. Da alcuni di essi il *princeps* si faceva accompagnare, ricompensandoli, nei suoi viaggi (*comites Augusti*).

Inoltre il *princeps*, dapprima saltuariamente e poi, con Adriano, stabilmente, si circondò, come si è detto, di un consiglio (*consilium principis*), di cui facevano parte i piú alti funzionari imperiali e un certo numero di *consiliarii* stipendiati, di particolare competenza giuridica. I pareri del *consilium* non erano né obbligatoriî, né vincolanti. La presidenza poteva essere esercitata, in luogo dell'imperatore, da un *praefectus praetorio*.

10. Ma l'indispensabilità del *princeps*, quindi l'irreversibilità raggiunta dal sistema sopra tutto nel secondo secolo, si avverte essenzialmente in ordine all'organizzazione delle *provinciae*. Le quali sin dai tempi di Augusto, o da tempi assai vicini ad Augusto, si distinsero in *provinciae senatus* o *populi Romani* e in *provinciae Caesaris* o *principis*, queste ultime assoggettate all'*imperium* diretto e specifico del *princeps*.

Prima che la *constitutio Antoniniana* intervenisse, come si è segnalato, a trasformare in *municipia civium Romanorum* le *civitates* non ancora

romanizzate, si contavano nelle *provinciae*, oltre alle *civitates peregrinae liberae*, numerose *civitates peregrinae foederatae* o *immunes*, varie *coloniae Latinae* e *Romanae* e non poche *civitates* originariamente *peregrinae*, ma successivamente beneficiate del *ius Italicum* o del *ius Latii*. Il territorio e le popolazioni di queste comunità non erano, a rigor di diritto, soggetti ai governatori provinciali, ma erano in situazione di vassallaggio verso la *respublica* o erano addirittura, le *coloniae* e i *municipia civium Romanorum*, propaggini (« filiali ») della *respublica* stessa. Quest'ultima divenne, appunto, la condizione di tutte quante le *civitates* dopo il 212 d. C.

Tuttavia, come è ben naturale che fosse e come già si era preso a fare nel periodo della *libera respublica*, le potestà che rispetto a queste *civitates* avrebbero dovuto teoricamente esercitare gli organi del governo centrale della *respublica* furono in buona parte rimesse ai rispettivi governatori provinciali. Con l'effetto, appunto, di un sensibile incremento della coesione amministrativa delle *provinciae*.

Il territorio e la popolazione delle *provinciae* erano comunque, a rigor di costituzione, rispettivamente l'*ager provincialis* e i *peregrini* sovra esso stanziati.

L'*ager provincialis* altro non era, inizialmente, che l'*ager publicus* delle *provinciae*. I concessionari privati di esso pagavano un'imposta « reale », commisurata alla estensione e al valore della *res (immobilis)*, che si diceva *stipendium* nelle province senatorie, *tributum* nelle imperiali, e furono considerati titolari di un diritto vagamente analogo al *dominium ex iure Quiritium* (la così detta *possessio vel usufructus*).

Quanto ai *peregrini* sudditi provinciali, si distinsero i *peregrini nullius civitatis* (cioè apolidi), anche detti *dediticii*, dai *peregrini* delle *civitates peregrinae liberae*, ma non *immunes* o *foederatae*. La *constitutio Antoniniana*, concedendo la *civitas Romana* ai *peregrini*, lasciò (pare) nella condizione di sudditi i soli *peregrini dediticii* e assimilati (*dediticiorum loco*: per esempio, i *dediticii ex lege Aelia Sentia*).

11. I *praesides provinciarum* dipendevano tutti, in ultima analisi, dal *princeps*, anche perché questi aveva in mano gli eserciti. Tuttavia è dubbio che la loro subordinazione al *princeps rei publicae* sia stata piena ed organica sin dai tempi di Augusto. La distinzione tra *provinciae senatus* e *provinciae principis* difficilmente avrebbe retto, in presenza di un originario *imperium proconsulare maius et infinitum*, sino agli albori del terzo secolo. È pensabile che sarebbe progressivamente svanita.

Invece per tutto il periodo del principato, sino alle soglie della crisi ed oltre, la distinzione delle province senatorie dalle province impe-

riali rimase ferma. E l'importanza di essa è confermata dal fatto che non mancarono i casi in cui, per le esigenze di difesa del mondo romano, province senatorie passarono ad essere imperiali e viceversa.

I governatori delle *provinciae senatus* avevano il titolo di *proconsules* (ἀνθύπατοι), ma le *provinciae* si suddividono in *consulares* (Asia e Africa) e *praetoriae* (le altre) a seconda che il rango senatorio richiesto per la carica fosse quello consolare o pretorio. Subordinati al *proconsul* erano un *quaestor pro praetore* ed uno o più *legati proconsulis pro praetore*, questi ultimi nominati da lui. I governatori delle province consolari disponevano di 12 *lictors*, gli altri di 6 soltanto. Attribuzioni del *proconsul* erano l'amministrazione generale della *provincia*, la *iurisdictio* tra i *cives* e tra i *peregrini* residenti, la *cognitio extra ordinem* dei *crimina*, con limitazioni nei riguardi degli *honestiores*.

I governatori delle *provinciae principis* erano in realtà, esclusivamente i rappresentanti del vero titolare, il *princeps*, da cui venivano nominati: il loro titolo era perciò quello di *legati Augusti pro praetore* (πρεσβευται και ἀντιστράτηγοι τοῦ Σεβαστοῦ) e il loro seguito era di soli 5 *lictors* con relativi *fasces* (onde erano detti *quinquefasciales*). Le loro attribuzioni corrispondevano a quelle dei *proconsules*, ma i *legati principis* avevano in meno il *quaestor* dipendente e avevano in più il comando effettivo di truppe, dato che le *legiones* dell'esercito erano stanziate di regola nelle sole province imperiali. A seconda dell'importanza, le *provinciae principis* si distinguevano in *consulares*, *praetoriae* e *procuratoriae*, queste ultime amministrate da un *procurator Augusti cum iure gladii*, tratto dall'*ordo equester*, subordinato al *legatus Augusti* della provincia consolare o pretoria più vicina.

Posizione del tutto anomala ebbe, come è noto, l'*Aegyptus*, di cui il *princeps rei publicae* era considerato vero e proprio *rex*, successore dei faraoni e quindi dio egli stesso. L'amministrazione ne era in mano a un *eques*, detto *praefectus Augustalis Aegypti*, e l'ingresso vi era vietato ai *senatores* senza autorizzazione esplicita del *princeps*.

12. Si usa ritenere, dagli storiografi moderni, che alle radici del potere del *princeps* vi siano stati sin dai tempi di Augusto due potestà: la *tribunicia potestas* e il così detto (così detto da noi, non dalle fonti romane) *imperium proconsulare maius et infinitum* sulle province. Ma, se è vero quanto abbiamo precedentemente osservato in ordine alla distinzione, persistita sino al terzo secolo, tra province senatorie e imperiali, la « ricostruzione » dell'*imperium proconsulare maius et infinitum*, sopra tutto per quanto concerne la sua attribuzione ad Augusto, non può non sollevare qualche incredulità.

Ad ogni modo, anche a voler accettare pienamente, almeno per ora, la dottrina corrente, essa non autorizza la configurazione del *princeps* come autocrate. Al contrario, il quadro dianzi sommariamente richiamato conforta la tesi che il *princeps* altro non fosse se non un funzionario straordinario e vitalizio, solitamente monocratico, della *respublica*, e basta.

Che il *princeps* fosse un funzionario della *respublica* è confermato, oltre tutto, senza possibilità di equivoci, dalla sua qualifica di *civis Romanus optimo iure* e dal fatto che i poteri di cui egli disponeva gli erano attribuiti dagli organismi repubblicani, cioè dalle assemblee popolari o, nel secondo secolo, dal *senatus*. Indubbiamente il *princeps* non era un *magistratus populi Romani* in senso proprio, sia perché le sue funzioni erano concorrenti con quelle dei *magistratus*, sia perché egli poteva rivestire ad un tempo anche cariche magistratuali. Qualificarlo « magistrato straordinario » (alla maniera, ad esempio, del *dictator*) sarebbe un errore, perché i suoi poteri erano assolutamente fuori della prassi costituzionale della *libera respublica* e perché essi non gli venivano conferiti a termine fisso o per il raggiungimento di uno scopo o di una serie di scopi specifici non altrimenti raggiungibili, ma gli venivano assegnati di volta in volta *ad personam*, in riconoscimento delle sue qualità eccezionali e in vista dell'utile che queste avrebbero potuto apportare alla *respublica*.

Il *princeps* non era dunque, in quanto *princeps*, un *magistratus*. Possiamo dire che fu, sino ai primi decenni del terzo secolo, un « funzionario *extra ordinem rei publicae* », estraneo cioè all'*ordo* tradizionale della *respublica*. *Extra ordinem* furono per l'appunto qualificati i suoi atti e quelli dei suoi delegati. L'affidamento del *senatus populusque Romanus* in lui era vitalizio, nel senso che era termine indefinito, dipendendo dalla fiducia nelle sue qualità personali.

L'affidamento del senato al principe poteva essere anche revocato quando il *princeps* desse motivo con il suo comportamento al venir meno della fiducia in lui riposta. Bastava, in tal caso, un *actus contrarius* a quello di conferimento dei poteri e seguiva un giudizio del *senatus*, che poteva culminare nell'irrogazione della pena capitale e nella *damnatio memoriae*, vale a dire nel divieto di funerali solenni, di giuramenti in suo nome, di erezione di statue in suo onore e così via. Il giudizio del *senatus* sul comportamento del *princeps* si faceva, del resto, in ogni caso, quando egli morisse, e si risolveva, nell'ipotesi di esito favorevole, in un *decretum* di consacrazione divina (*consecratio*).

Ma si badi. *Extra ordinem rei publicae* non significa « fuori della

repubblica», e tanto meno implica che il *princeps* fosse al di sopra della *respublica*, fosse cioè un potentato sovranazionale rispetto a Roma. Nel sistema romano, malgrado tutto, egli era, insomma, perfettamente integrato e lo rimase sino alla fine, almeno, della dinastia dei Severi.

3. « IUS VETUS » E « IUS NOVUM ».

1. Il riflesso del carattere *extra ordinem rei publicae* (ma non *extra rem publicam*) del *principatus* e le tracce del lento svincolarsi del *princeps* dalle pastoie della *respublica*, si ritrovano puntualmente in sede di esame « ravvicinato » del *ius Romanorum* nel tratto di tempo che va da Augusto ai Severi. Lì si ritrovano, voglio dire, non solo in ordine alla sovrastruttura « costituzionale » del mondo romano, ma anche nei settori specifici della produzione normativa del diritto, dell'applicazione giurisdizionale dello stesso e della riflessione e interpretazione giurisprudenziale sul tutto.

Le caratteristiche preminenti dell'ordinamento giuridico romano in questo periodo sono, a mio avviso, abbastanza chiare. Esse furono, più precisamente, quattro: la tendenziale universalizzazione, indipendentemente da remore di ordine nazionalistico, della sfera di applicazione degli istituti del *ius Romanorum*; la tendenziale unificazione dei vari e distinti sistemi normativi formatisi nel periodo della *libera respublica* (*ius civile vetus*, *ius civile novum* o *gentium*, *ius publicum*, *ius honorarium*) in quello che fu detto il *ius vetus*; la formazione di un *ius novum*, di derivazione o anche solo di ispirazione imperiale, come complesso normativo complementare e vitalizzante del *ius vetus*; la sempre più decisa estensione della qualifica di *ius* (prima limitata, per ragioni di tradizionalismo, essenzialmente al settore dei rapporti tra privati) a tutto l'ordinamento statale.

Di queste quattro caratteristiche la prima (la tendenziale universalità dell'ordinamento) fu l'ovvio riflesso dell'universalizzazione della *respublica* romana; la seconda (il riversamento dei sistemi normativi precedenti nel cd. *ius vetus*) e la terza (la formazione del *ius novum*) furono la conseguenza, altrettanto ovvia, della dialettica *respublica-principatus*. Quanto alla quarta caratteristica, cioè alla « giuridificazione » progressiva di tutto l'ordinamento statale, essa si spiega in parte con l'ordinamento del *principatus* verso una sistemazione unitaria, e al più alto livello (quindi al livello del *ius*), dei vari stimoli normativi (a cominciare da quelli imperiali) del contesto romano, ma si spiega anche, per il resto, con la progressiva concentrazione della giurisprudenza dell'epoca (una concentra-