

« SENATUS CONSULTUM ULTIMUM »

1. — La vecchia e ricorrente disputa circa la compatibilità con la costituzione romana del cd. *senatus consultum ultimum* [su.]¹ è il portato, a mio avviso, di due equivoci di fondo. Il primo equivoco è di ritenere che la costituzione romana (e in particolare, per quel che qui ci interessa, la costituzione della *respublica* nazionale)² fosse un *a priori* compatto e indefettibile facente capo alla leggendaria rivoluzione del 510 a.C. e ad un certo numero di asserite e in parte leggendarie leggi costituzionali successive. Il secondo equivoco sta nell'aver costruito artificiosamente a posteriori il mito del *su.* come istituzione sociologicamente individuata, voglio dire come istituto che avrebbe avuto una sua propria

* In *Fs. von Lübtow* (1970) 281 ss.

¹ Sul cd. *su.*, principalmente: BARBAGALLO, *Il «senatus consultum ultimum»*, *Una misura eccezionale dei Romani* (1900); ANTONINI, *Il «senatusconsultum ultimum»*, *Note differenziali e punti di contatto col moderno stato d'assedio* (1914); PLAUMANN, *Das sogenannte «senatusconsultum ultimum»*, *Die Quasidiktatur der späteren römischen Republik*, in *Klio* 13 (1913) 321 ss.; RÖDL, *Das «senatus consultum ultimum» und der Tod der Gracchen* (1968). Cfr. anche: BETTI, *La rivoluzione dei tribuni in Roma dal 133 all'88*, in *St. storici per l'ant. class.* 22 (1914) 301 ss., 322 ss. (= *Labeo* 9 [1963] 57 ss., 69 ss.); MOMIGLIANO, sv. «*Senatus consultum ultimum*», in *Oxford Class. Dict.* (1949) con bibl.; MENDNER, «*Videant consules*», in *Philol.* 110 (1966) 258 ss.; UNGERN-STERNBERG, *Untersuchungen zum spätrepublikanischen Notstandsrecht. «Senatusconsultum ultimum» und «hostis»-Erklärung* (1970). I riferimenti più o meno approfonditi nella letteratura sono troppi per poter essere tutti ricordati. Mi limito a spigolarne tre: VILLERS, *Le dernier siècle de la République romaine. Réflexions sur la dualité des pouvoirs*, in *Mel Lévy-Brühl* (1959) 312 s. («*arme exceptionnelle, arme de guerre civile s'il en fut*»); MOSCHETTI C. M., «*Gubernare navem - gubernare rem publicam*» (1966) 142 ss («atto di quasi ultima volontà» del senato, «decisione testamentaria del senato» [?]); LINTOTT, *Violence in republican Rome* (1968) *passim* e p. 204 («*declaration of emergency*»).

² Per la giustificazione della definizione di «*res publica* nazionale romana» e di ogni altra inquadratura storico-giuridica qui utilizzata, rimando, una volta per tutte, a GUARINO, *Storia del diritto romano*⁴ (1969).

struttura in rapporto ad una sua propria funzione e sarebbe stato caratterizzato, sopra tutto, da una sua propria efficacia.

Non indugero in questa sede sul primo dei due equivoci, che incomincia del resto a rivelarsi largamente agli storiografi più avveduti ed evoluti³. È sul secondo, rimasto forse finora del tutto inavvertito, che trovo necessario spendere qualche parola.

La mia tesi, dico subito, è questa. È fuor di dubbio che un certo numero di *exempla* approssimativamente conformi stanno a dimostrare che, in una certa e breve stagione della *respublica* romana (dal 121, o tutt'al più dal 133, al 43 a. C.), il senato talvolta rassegnò a taluni magistrati l'onere di provvedere al bene dello stato⁴. Mancano tuttavia,

³ Sul punto: GUARINO, *L'abrogazione di Ottavio*, in *ANA*. 81 (1970) 236 ss. Piace rilevare che un acuto storiografo non giurista, il LA PENNA, *Sallustio e la « rivoluzione » romana* (1968) 97 nt. 127, ha già finemente rilevato, a proposito della esenzione dalla *provocatio ad populum* (*infra* n. 5), che il problema è insolubile dal punto di vista strettamente giuridico perché « una carta costituzionale non esisteva e non esisteva neppure una legislazione che definisse i limiti del *senatusconsultum ultimum* ». Anche se la costituzione non va necessariamente identificata in una carta costituzionale, è sostanzialmente esatto che la costituzione romana non era definita in ogni sua parte, era cioè aperta a tutte le integrazioni che potessero derivarle dal trasformarsi di una prassi in consuetudine costituzionale, o comunque dall'inserirsi organico di quella prassi nel complesso « istituzionale » (non tutto tradotto in precise norme) che era la costituzione della *res publica* nazionale romana.

⁴ Sugli *exempla* a noi noti di *su.*, oltre gli autori citati *retro* n. 1, per tutti: WILLEMS, *Le Sénat de la république romaine* 2 (rist. 1968) 248 ss.; O'BRIEN MOORE, *sv. Senat*, in *RE. Suppl.* 6 (1935) 757 s. Escludendo i due casi leggendari del 464 e del 384 a. C. (di cui parla Livio rispettivamente in 3.4.9 e 6.11-20), nonché il caso contestato del 133 a. C. (su cui *infra* n. 7), l'elenco è il seguente: 121 a. C., *senatus consultum* contro il tribuno Sempronio Gracco e i suoi seguaci (cfr. *Cic. Phil.* 8.4.14); 100 a. C., *sc.* contro il tribuno L. Appuleio Saturnino e i suoi seguaci (cfr. *Cic. pro Rab.* 7.20); 88 a. C., *sc.* contro il tribuno Sulpicio avversario di Silla (cfr. *Plut. Sull.* 8); 83 a. C., *sc.* contro il proconsole Silla (caso non del tutto chiaro: cfr. *Iul. Exup.* 4-5, ma v. *App. b. c.* 1.86); 77 a. C., *sc.* contro il proconsole Lepido (cfr. *Sall. hist.* 1.77); 63 a. C., *sc.* contro Catilina (su cui *infra* n. 6); 62 a. C., *sc.* contro il tribuno Metello Nepote (cfr. *Dio Cass.* 37.43); 52 a. C., *sc.* provocato dall'assassinio di Clodio (cfr. *Ascon.* p. 35, *Cic. pro Mil.* 23.61 e 26.70); 49 a. C., *sc.* contro Cesare (su cui *infra* n. 5); 48 a. C., *sc.* contro il pretore M. Celio Rufo (cfr. *Dio Cass.* 42.23); 47 a. C., *sc.* contro il tribuno Dolabella (cfr. *Dio Cass.* 42.29-33); 43 a. C., tre *sc.* contro Antonio prima, poi contro Ottaviano, poi contro il partito repubblicano (cfr. *Dio Cass.* 46.29; 31; 44; 47). Sul successivo *sc.* del 40 a. C. (cfr. *Dio Cass.* 48.33.3): RÖDL (nt. 1) 12. Stupisce l'indicazione del *sc. de Bacchanalibus* (186 a. C.) come (primo) caso di *su.*: BLEICKEN, *Senatsgericht und Kaiserkult*, *Abh. Göttingen* 3.53 (1962) 18; MENDNER (nt. 1) 258.

se ben si guarda, le prove o anche solo gli indizi affidanti che questi *exempla* furono o divennero progressivamente espressione di una concezione del *su.* come istituzione sociale, sia pur contraria alla costituzione o estranea alla sua sfera di interessi. Al più, della formazione dell'istituto del *cd. su.* gli scorcii del secondo e gli sviluppi del primo secolo avanti Cristo registrano gli inizi, i fenomeni embrionali. Spunti, solo spunti isolati. L'istituto, in una autonomia caratterizzante, non giunse mai a formazione, anche perché il relativo processo genetico fu troncato dal sopravvenire del sistema del principato.

Si tratta di un *eidolon* di fattura post-romana, cui sacrificiamo da secoli discussioni o diatribe che non hanno storiograficamente alcun senso.

2. — Si cominci da ciò: che la denominazione di *su.*, e qualunque altra denominazione caratteristica della pretesa istituzione, non è tecnica, anzi non è romana.

La dottrina moderna parla di *su.*, termine indubbiamente assai suggestivo, unicamente perché vi è indirettamente, molto indirettamente, sollecitata da una frase di Livio⁵, là dove si legge del leggendario *senatus consultum* del 464 a.C. che si trattava di una *forma senatus consulti* che *semper ultimae necessitatis habita est*, e dal passo in cui Cesare⁶ qualifica il famoso *senatus consultum* del 7 gennaio 49 a.C. come *illud extremum atque ultimum senatus consultum, quo nisi paene in ipso urbis incendio atque in desperatione omnium salutis latorum audacia nunquam ante descensum est*.

Desumere da questi testi che i Romani parlassero di *su.* è stato arbitrario⁷. Né meno arbitrario è stato argomentare dalla formulazione del *senatus consultum*, o meglio da una delle formulazioni che di esso ci offrono le fonti⁸, che si sia parlato dai Romani di *senatus consultum de republica defendenda*⁹. Per quel sappiamo, ad un *nomen iuris* (o non *iuris*) i Romani non ci sono arrivati mai.

⁵ Liv. 3.4.9.

⁶ Caes. *b. c.* 1.5.3 (*Decurritur ad illud extremum vell.*).

⁷ Erroneamente SIBER, *Römisches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung* (1952) 246, afferma che il *senatus consultum de defendenda republica* fu denominato *ultimum* da Cesare.

⁸ *Infra* n. 3.

⁹ Da ultimo: SIBER (nt. 1) 246; VON LÜBTOW, *Das römische Volk* (1955) 338. Ma v. *contra*: MENDNER (nt. 1) 258 nt. 1.

3. — Ma andiamo avanti e sostiamo sul terreno della formulazione del cd. *su*. Naturalmente è chiaro che un istituto costituzionale o politico-sociale non è necessariamente ancorato ad un modulo formale determinato ed a quello soltanto. L'esperienza tuttavia ci dice che, sopra tutto in materia costituzionale, la tendenza romana era verso l'adozione di forme espressive caratteristiche e difficilmente mutabili. Non sembra il caso del cd. *su*.

Accanto a testimonianze da cui si ricava la formula « *videant consules*¹⁰, *ne quid res publica detrimenti capiat* »¹¹ ve ne sono altre da cui si desume l'invito a provvedere « *ut imperium populi Romani maiestasque conservetur* »¹², oppure « *ut libertatem legesque (magistratus) manu defendant* »¹³, oppure, e spesso, « *ut (magistratus) rem publicam defendant* »¹⁴. Ed è degno di nota che l'esortazione a *rem publicam defendere*, attestata ripetutamente da Dione Cassio¹⁵, si ritrovi in Cicerone promiscuamente usata col « *ne quid res publica detrimenti capiat* »¹⁶.

¹⁰ I *consules* o gli altri *magistratus* cui il *senatus consultum* fa riferimento: *infra* § 4.

¹¹ Cfr. Cic. *Cat.* 1.2.4 (*sc.* del 121: *ut L. Opimius consul videret, ne quid res publica detrimenti caperet*), Auct. *de vir. ill.* 73 (*sc.* del 100); Iul. Exup. 7 (*sc.* dell'83: *ut curarent consules, ne res publica acciperet detrimentum*); Sall. *b. Cat.* 29 e Ascon. *in Pis.* 5.4 (*sc.* del 63); Cic. *pro Mil.* 26.70 e Ascon. *in Mil.* 46.67 (*sc.* del 52); Caes. *b. c.* 1.5 e 7 e Liv. *per.* 109 (*sc.* del 49); Cic. *fam.* 16.11.2 (*sc.* del 49: *senatus negotium dederat ut curaremus, ne quid respublica detrimenti caperet*). *Adde*: Liv. 3.4.9 (*sc.* del 464) e Liv. 6.11.20 (*sc.* del 384).

¹² Cfr. Cic. *pro Rab.* 7.20 (*sc.* del 100: *operamque dent, ut imperium populi Romani maiestasque conservaretur*). *Ma v. infra* nt. 36.

¹³ Cfr. Val. Max. 3.2.18 (discusso *sc.* del 133).

¹⁴ Cfr. Dio Cass. 37.21.2 (*sc.* del 63), 37.43.3 (*sc.* del 62), 40.49.5 (*sc.* del 52), 41.3.3 (*sc.* del 49), 46.31.2 (*sc.* del 43); Plut. *Ti. Gr.* 19 (proposta di Scipione Nasica nel 133: ὑπατον τῇ πόλει βοηθεῖν); Val. Max. 3.2.17 (seduta del senato nel 133: *cunctisque consentibus ut consul armis rem publicam tueretur, Scaevola negavit se quicquam vi esse acturum*); Plut. *C. Gr.* 14.2 e 3 (*sc.* del 121: προσέταξαν Ὀπιμῶ τῷ ὑπάτῳ σώζειν τὴν πόλιν ἕπως δόνατο); Plut. *Cic.* 15 (*sc.* del 63: παρακατατίθεσθαι τοῖς ὑπάτοις τὰ πράγματα); Cic. *Deiot.* 4.11 (*sc.* del 49: *consulibus praetoribus tribunis plebis urbis imperatoribus rem publicam defendendam datam*); Cic. *Phil.* 8.4.14 (*sc.* del 121: *Quod L. Opimius verba fecit de re publica, de ea re ita censuerunt, uti L. Opimius consul rem publicam defenderet*); Cic. *Phil.* 8.5.15 (*sc.* del 43: *consulibus senatus rem publicam defendendam dedit*).

¹⁵ In Dione Cassio la formula è costantemente questa: ἐπιτρέπειν ὑπάτοις τὴν φυλακὴν τῆς πόλεως.

¹⁶ A proposito del *sc.* del 121: cfr. Cic. *Cat.* 1.2.4 (*retro* nt. 11) e Cic. *Phil.* 8.4.14 (*retro* nt. 14). Cosí pure a proposito del *sc.* del 49: cfr. Cic. *fam.* 16.11.2 (*retro* nt. 11) e Cic. *Deiot.* 4.11 (*retro* nt. 14). Si noti ancora che, a proposito di un

