

STATO ROMANO STORIA DELLE STRUTTURE COSTITUZIONALI

1. — Tutti sanno che il primo esplicito uso del termine « stato » risale soltanto a Nicolò Machiavelli, nel famosissimo esordio del Principe¹. D'altra parte, non deve trarre in inganno, per quanto riguarda i Romani, l'altrettanto famosa definizione ulpiana del *ius publicum* come « *ius, quod ad statum rei Romanae spectat* ». L'esame ravvicinato di quella definizione porta infatti facilmente ad intendere che in essa « *status* » ha il senso di situazione, condizione, funzionalità di un oggetto che è la *res Romana*, cioè la realtà socio-politica romana nel suo complesso². E per l'appunto di *res Romana* in questa accezione parlò già il grande poeta Ennio tra il terzo e il secondo secolo avanti Cristo, affermando, in un celebre verso, che essa, la potente realtà romana dei suoi tempi, aveva il suo saldo fondamento nei costumi degli uomini dei tempi più antichi (« *moribus antiquis res stat Romana virisque* »)³.

Res Romana non è tuttavia né l'unica, né la più diffusa tra le espressioni di cui i Romani si avvalsero per designare la loro comunità politica. Largamente essi usarono espressioni subbiettivizzate come « *Romani* », « *Quirites* », « *Romani Quiritesque* », « *populus Romanus Quiritium* », « *senatus populusque Romanus* »⁴. Non meno largamente essi fecero ri-

* Inedito. Destinato a *Digesto*.⁴ *Discipline pubblicistiche* (Torino).

¹ « Tutti li stati, tutti e' domini che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati ». *Amplius*, sul tema: N. BOBBIO, s.v. *Stato*, in *Enciclopedia Einaudi* 13 (1981) 461 ss.

² Ulp. 1 *inst.* D. 1.1.1.2: ... *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim (etc.)*. Sul frammento, per tutti: A. GUARINO, *Dir. privato rom.*¹⁰ (1994) 148 ss. e nt. 12.1, con letteratura. La frase « *sunt-privatim* » (secondo molti interpolata, ma a mio avviso genuina) chiarisce che lo *status rei Romanae* si limita a ciò che concerne l'*utilitas* del popolo romano nel suo complesso, escludendo la *singulorum utilitas*, che costituisce materia del *ius privatum*.

³ *Annales, fr. incertae sedis* n. 500 (Vahlen).

⁴ La tendenza a designare gli stati col ricorso al nome delle popolazioni che

corso a tre parole di sapore piú tecnico e di riferimento obbiettivistico, che furono « *civitas* », « *respublica* », « *imperium* »⁵.

A proposito dei tre vocaboli ora detti bisogna subito puntualizzare due cose: primo, che essi, pur avendo tra loro convissuto quasi per tutto il corso della storia di Roma, che va (ricordiamolo) dal sec. VIII a. C. al sec. VI d. C., non ebbero un significato sempre tra loro conforme, anzi non ebbero un significato sempre internamente costante; secondo, che essi non si atagliano (o non si sono sempre atagliati) esattamente al concetto (per dirla alla moderna) di stato, ma includono (od hanno spesso e piú o meno a lungo accolto in sé) anche elementi indicativi di quella componente dello stato che si suole modernamente qualificare « governo »⁶. Pertanto, fare caso ai « nomi » è indubbiamente necessario, ma non è sufficiente. Non sempre « *nomina sunt consequentia rerum* ». Una ricostruzione storica delle strutture costituzionali romane deve badare anche e sopra tutto alle « cose », cercando, nei limiti del possibile di tenere ben distinte le strutture che hanno via via caratterizzato nei secoli la comunità politica romana, presa nel suo insieme, dai modi di governo che sono stati via via relativi a quelle strutture, nonché (si badi) dalle variazioni del regime di funzionamento che negli assetti di governo si sono via via verificate.

Questo metodo di osservazione si raccomanda per una ragione molto importante: ché, come vedremo tra poco, il passaggio dall'una all'altra struttura costituzionale fu spesso preceduto e determinato (cosa, del resto, non nuova nella storia dei popoli) proprio dall'evolversi delle forme di governo o dei relativi regimi di funzionamento.

ne fanno parte è stata e sarà sempre e dovunque diffusissima. Le principali terminologie romane di questo tipo verranno illustrate *infra*, nei luoghi opportuni. Qui sia solo ricordato, a titolo di singolarità, che il termine « *Quiris* » acquistò col tempo, accanto al suo valore solenne di romano al piú alto livello, anche il senso di cittadino inerme, quindi, come talvolta si dice oggi, di pacifico « borghese ». Cfr. Suet. *Caes.* 70, Tac. *Ann.* 1.42.

⁵ Mai si incontra nel senso inequivoco di stato il termine « *principatus* », largamente usato nelle trattazioni moderne per designare lo stato dei primi tre secoli d. C. (v. *infra* n. 4).

⁶ Tale è, come vedremo, il caso di « *imperium* », che nel suo senso di base equivale a potestà di comando. « *Civitas* » si incontra spesso nel significato di cittadinanza, con particolare riguardo a coloro che, diversamente dai sudditi, potevano accedere in piú o meno larga misura (quanto meno, attraverso la partecipazione alle assemblee deliberanti) alla direzione della cosa pubblica. Esente da significazioni subbiettivistiche è solo il termine « *respublica* ».

Ecco il motivo per cui lo storiografo del diritto e della costituzione romana non può quietamente accontentarsi, almeno a mio avviso, della progressione storica prospettata nelle opere degli storici non specialisti⁷ e non di rado accolta, solo con minime varianti e precisazioni, da vari suoi colleghi specialisti: la progressione che va dal *regnum* originario (sec. VIII-VI a. C.) alla *respublica* consolare ed antimonarchica (sec. VI-I a. C.) e finalmente all'*imperium Romanum* (sec. I-VI d. C.), tutt'al più suddiviso, quest'ultimo, in periodo dell'« alto impero » o del principato (sec. I-III) e periodo del « basso impero » o dell'assolutismo (sec. IV-VI)⁸. È vero che le fonti di cui disponiamo confortano in buona parte proprio l'esposizione di questa vicenda progressiva, ma non bisogna dimenticare che esse, pur quando sono o si sforzano di essere imparziali, hanno tutte carattere politico e che, pertanto, non vanno alla ricerca, di là dell'« accaduto » e dell'apparente sul piano sociale, anche della retrostante ed eventualmente diversa realtà costituzionale. È nel rilievo delle loro contraddizioni, nell'intuizione delle loro implicite denunce, nell'analisi critica di tutte le loro notizie e di molti tra i loro silenzi che consiste la ricerca della realtà costituzionale: ricerca (è inevitabile) impastata anche di ipotesi, o a volte di pregiudizi, per cui va a finire che « *quot homines tot sententiae* »⁹.

Premesso questo doveroso avvertimento, passo ad esporre qui di seguito le linee essenziali, ed esse soltanto, dei quattro assetti costituzionali che si sono succeduti, almeno secondo il mio punto di vista¹⁰, nella storia

⁷ Per la storiografia non specialistica (detta anche politica) v. per tutti, entro la vastissima letteratura, quanto sinteticamente e limpidamente esposto in M. CARY-H. H. SCULLARD, *Storia di Roma* in tre volumi (tr. ital. dell'edizione 1973³ [Bologna 1981]), che si arresta alla morte di Costantino il Grande (337 d. C.), termine ultimo (almeno per gli autori) dell'« alto impero ». Per il « basso impero » sino a Giustiniano I, v. *infra* nt. 39.

⁸ Per la storiografia specialistica v. per tutti, entro la non esigua letteratura, quanto esposto, secondo gli schemi tradizionali, in AA. VV., *Lineamenti di storia del diritto romano*² (Milano 1989, direz. M. TALAMANCA).

⁹ Due le trattazioni approfondite da tenere particolarmente presenti: il vecchio, ma tuttora fondamentale trattato di Th. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*³ (Graz 1887-1888, rist. 1952), orientato verso una sistemazione unitaria delle istituzioni del regno, della repubblica e del principato; la moderna e aggiornata analisi diacronica svolta da F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*² (Napoli 1972-75), con considerazione anche dell'assolutismo imperiale sino a Giustiniano I.

¹⁰ V. A. GUARINO, *Storia del diritto romano*⁹ (Napoli 1993). Altra bibliografia relativa al mio punto di vista sarà indicata nei luoghi opportuni.

della civiltà romana: quello della *civitas Quiritium*; quello della *respublica* nazionale a governo democratico; quello della *respublica* universale a regime di democrazia autoritaria; quello dell'*imperium* assolutistico.

2. — La struttura della *civitas Quiritium* caratterizzò i primi quattro secoli della storia di Roma, da circa la metà dell'VIII a circa la metà del IV a. C.

Questo lungo tratto di tempo, stando alla storiografia tradizionale¹¹, ebbe inizio con la mitica fondazione della città da parte dell'altrettanto mitico Romolo (754 a. C.); consistette, in una prima fase, nel *regnum* vitalizio esercitato dallo stesso Romolo e dai suoi sei successori sino a Tarquinio il Superbo; registrò una radicale rivolta antimonarchica, che diede luogo alla cacciata dall'urbe dei Tarquinii ed alla instaurazione di una *libera respublica* facente capo a due consoli eletti annualmente dai comizi centuriati patrizio-plebei (509 a. C.); fu quindi teatro di accese lotte fra i patrizi o *Quirites*, che avevano il monopolio dei sacerdozi e della carica consolare, e la turbolenta massa dei *plebei* (agricoltori, artigiani, popolo minuto), i quali, facendo parte dell'esercito centuriato e dei connessi comizi, ambivano ad essere ammessi al consolato e ad essere, più in generale, equiparati in toto ai *patricii*; trovò finalmente una prima sistemazione di compromesso nelle *leges Liciniae Sextiae* del 367 a. C., le quali resero eleggibili ad uno dei posti di console anche i plebei, istituirono per contrappeso la magistratura del *praetor urbanus*, incaricato di amministrare giustizia tra i cittadini, ma inevitabilmente aprirono la strada a successive estensioni delle magistrature e dei sacerdozi pubblici ad esponenti della plebe¹².

Le manchevolezze e le contraddizioni più evidenti che si colgono nel racconto tradizionale sono le seguenti¹³. Primo: il riferimento alle origini della distinzione sociale tra patrizi e plebei (questi ultimi a lungo considerati incapaci anche di unirsi in matrimonio con i patrizi e di far famiglia

¹¹ V. CARY-SCULLARD, *cit. retro* nt. 7, 1.23-195.

¹² Secondo il racconto tradizionale, sostanzialmente accoglibile, i *plebei* ottennero, nel corso della lunga lotta politica con i *patricii*, due importanti successi: la « codificazione » nelle leggi delle *XII tabulae*, redatte da un collegio supremo di *decemviri*, dei fondamentali principi del diritto pubblico e privato comune ad entrambi gli ordini (454-450 a. C.), la ammissione loro al *connubium* con i patrizi sancita da una *lex Canuleia*, anzi da un *plebiscitum Canuleium*, del 445 a. C. Su questi punti v. *infra* nt. 14 e 16.

¹³ *Amplius*: GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 54 ss. (n. 15-23).

con gli stessi), mentre è chiaro che la « *plebs* » (letteralmente, la « massa ») dovette lentamente formarsi in tempi successivi attraverso la confluenza in Roma di disparati elementi (non tutti poveri in canna, anzi spesso il contrario), i quali trovarono conveniente aggregarsi agli originari *Quirites*, sia per motivi economici di vario genere, sia per dar loro man forte nei confronti delle potenti città latine, sabine ed etrusche dell'Italia centrale. Secondo: la insufficiente spiegazione del fatto che i re in tanto diventavano e restavano capi politici e religiosi della *civitas*, in quanto erano designati e durevolmente supportati dal *senatus*, cioè dal consiglio dei *patres* delle *gentes* che si erano progressivamente aggregate sino a formare la *civitas Quiritium*. Terzo: la supervalutazione della rivolta del 509 a. C., la quale comportò certamente l'espulsione degli odiosi e dispotici Tarquini, comportò di conseguenza una riassunzione di poteri da parte del *senatus*, che i Tarquini avevano cercato di indebolire, ma non poté addirittura comportare la fine della monarchia, dal momento che in avanzatissima età « repubblicana » il *rex* vitalizio ancora sussisteva, sia pure ormai progressivamente ridotto a supremazia meramente religiosa, cioè come *rex sacrorum* o *sacrificulus*. Quarto: l'attribuzione sin dall'inizio all'*exercitus centuriatus* patrizio-plebeo, istituito dal lungimirante Servio Tullio, predecessore del Superbo, anche del carattere di assemblea deliberante in sede legislativa ed elettorale, mentre è ovvio che in tal caso i plebei, che di quell'esercito erano la parte di gran lunga maggiore in qualità di *pedites*, non avrebbero incontrato tante difficoltà a far valere la loro maggioranza ai fini dell'elezione di almeno uno di loro alla magistratura consolare e, più in generale, ai fini della partecipazione alla direzione della cosa pubblica¹⁴.

A mio avviso, le manchevolezze e le contraddizioni del racconto tradizionale non si risolvono in modo verosimile, se non si ammette che in realtà l'esercito centuriato patrizio-plebeo conseguì l'ulteriore carattere di *comitia centuriata*, quindi di assemblea deliberante, solo a seguito della lunga lotta sfociata nelle leggi licinie-sestie del 367, o comunque

¹⁴ Si aggiungano da un lato la contraddittorietà della notizia secondo cui le leggi delle XII tavole sarebbero state approvate dai comizi centuriati (a maggioranza plebea) nel testo integrale redatto dai decemviri, cioè anche nelle due *tabulae iniquae* che indussero la plebe a rovesciare il collegio decemvirale; dall'altro lato, la singolarità del fatto che il *connubium* tra patrizi e plebei, ostinatamente avversato dai *patricii* anche in sede di codificazione decemvirale, fu introdotto cinque anni dopo sulla base di una decisione plebea (*plebiscitum*) su proposta del tribuno Canuleio. V., sul punto, *infra* nt. 16.

di un compromesso politico-istituzionale verificatosi in quel torno di tempo¹⁵, col risultato della chiara e netta riforma costituzionale; sino a quel momento, pur se attraverso avvicinamenti successivi, Roma fu e rimase una *civitas*, cioè un'aggregazione costituzionale analoga al tipo della *polis* greca; una *civitas Quiritium*, di cui cioè furono « cittadini » a pieno titolo i soli *Quirites* o *patricii*, e di cui invece i *plebei*, pur quando entrarono a far parte preponderante dell'*exercitus centuriatus*, furono sino all'ultimo soli « sudditi », socialmente ed economicamente sempre più influenti e sempre meglio trattati, ma costituzionalmente tuttora privi dell'elettorato attivo e passivo alle cariche di governo, del potere di deliberare le leggi dello stato, dell'ammissione ai sacerdozi di stato. I mezzi cui i plebei fecero ricorso per quel processo rivoluzionario che li avrebbe gradualmente portati all'equiparazione con i patrizi, nell'ambito della categoria unitaria dei *cives Romani*, furono principalmente gli scioperi civili e militari effettuati (o con vere e proprie secessioni da Roma o con turbolenti rifiuti di obbedienza entro i ranghi dell'esercito) nei momenti di maggior bisogno della *civitas* quiritaria, e l'organizzazione corporativa in *concilia plebis*, che si riunivano annualmente per l'elezione di un certo numero di *tribuni plebis* deputati a rappresentarli nella dialettica con il patriziato, e che inoltre sempre più spesso proclamavano mediante solenni (e implicitamente minacciosi) *plebiscita* le loro più pressanti esigenze di riforma e di innovazione delle regole di vita della comunità¹⁶.

Sorta come aggregato di *gentes* e di *familiae* patrizie¹⁷, del quale la direzione era esercitata dal senato dei relativi *patres*, utilizzando come suo fiduciario e portavoce il *rex*, la *civitas Quiritium* subì verosimilmente nel clima rivoluzionario succeduto alla cacciata dei Tarquinii, una evoluzione in questo senso: che i capi effettivi del nuovo e più moderno *exercitus centuriatus*, cioè i *praetores-consules* designati al comando per

¹⁵ *Amplius*, sul punto, A. GUARINO, *La rivoluzione della plebe* (1975) *passim*.

¹⁶ Conseguenza da tutto ciò che le *XII tabulae* (v. *retro* nt. 12) non furono affatto votate dai comizi centuriati, ma furono concesse unilateralmente (« ottriate ») dal patriziato alla plebe, cedendo sino ad un certo punto e non oltre alle pressioni politiche di questa. Lo stesso è a dirsi per l'ammissione dei plebei al *connubium* (v. ancora *retro* nt. 12), la quale fu molto probabilmente decisa dal patriziato, cedendo alle pressanti istanze di cui fu espressione il leggendario plebiscito Canuleio.

¹⁷ *Gentes e familiae*, a quanto pare probabile, di estrazione etnica latina, sabina e più tardi anche etrusca. Etruschi furono infatti i tre ultimi re, quelli meno leggendari di tutti: Tarquinio Prisco, Servio Tullio e Tarquinio il Superbo.

ogni annuale stagione di guerra¹⁸, progressivamente sottrassero al *rex* le attribuzioni di carattere politico e militare, annettendole al loro *imperium*, cioè al potere assoluto, richiesto dalle esigenze militari, di dare direttamente ordini al così detto « *populus* » delle centurie, di disporre del destino dei loro sottoposti sino all'estremo sacrificio della vita, di sollecitare essi stessi gli *auspicia* divini necessari all'assunzione della carica e all'intrapresa delle azioni di guerra. L'autorizzazione dei *Quirites* a questa assunzione di poteri e all'esercizio degli stessi da parte dei *consules* provenne, nel nuovo assetto costituzionale che si andò in tal modo formando: dal beneplacito dei sempre influentissimi *patres* del *senatus* e dalla così detta *lex curiata de imperio*, la quale altro non era se non l'acclamazione dei consoli designati dal senato (e altresì, sul piano pratico, manifestamente graditi all'esercito centuriato) operata dalla riunione plenaria delle trenta curie in cui i cittadini a pieno titolo, i *Quirites* appunto, erano ripartiti¹⁹. Man mano che la volontà dell'esercito centuriato nella scelta dei suoi capi aumentò politicamente di peso, la funzione del *senatus* patrizio fu quella di convalidarla sul piano costituzionale, mediante quella che si disse l'*auctoritas patrum*.

3. — La struttura della *respublica* nazionale a governo democratico caratterizzò i secoli di Roma da circa la metà del IV alla fine del I a. C., o più precisamente sino al 27 a. C.

La storia sociale e politica di questo periodo è sin troppo nota per dover essere qui anche brevemente ricordata. I tratti che di essa rimangono universalmente impressi sono essenzialmente i seguenti: la quasi completa equiparazione del ceto (*ordo*) plebeo a quello patrizio, pur rimanendo in vita talune cariche e sacerdozi (il *rex sacrificulus*, il *flamen Dialis* ecc.) riservati in esclusiva ai patrizi e pur persistendo, per converso, talune assemblee e cariche (i *concilia plebis*, i *tribuni plebis* ecc.)

¹⁸ Perché i comandanti dell'esercito, e più tardi dell'intero stato, siano stati due e non uno, con la ovvia possibilità di ostacolarsi a vicenda mediante il diritto di veto, è questione discussa, sulla quale in questa sede è necessario sorvolare.

¹⁹ La *lex curiata de imperio* era solo una « presa d'atto » del comando conferito dai *patres* ai *consules*, non una delibera di concessione dell'*imperium* agli stessi. Non solo infatti il voto era espresso per curie e le curie, essendo in numero pari, non erano compatibili con una votazione di maggioranza. Bisogna anche tener presente che membri delle *curiae* erano i *fili* e i *clientes* dei *patres*, cioè i sottoposti alla *potestas* domestica degli stessi: il che rendeva impensabile una loro divergenza dal volere dei *patres*.

accessibili esclusivamente ai plebei²⁰; la gestione della cosa pubblica (appunto, della *res publica*) da parte di funzionari (i *magistratus*) eletti per un tempo di breve durata (generalmente, un anno) dalle assemblee del « *populus* » patrizio-plebeo, la prevalenza indiretta su tutti gli affari dello stato del *senatus*, composto a sua volta dai magistrati scaduti di carica (dal che la frequente denominazione dello stato come « *senatus populusque Romanus* »); la tendenziale limitazione dei cittadini a pieno titolo, ammessi cioè all'elettorato attivo e passivo, ai soli residenti laziali, e più tardi italici, che dessero sufficiente affidamento di partecipazione (nella lingua, nei costumi di fondo, nella religione, nell'attaccamento agli interessi politico-militari della repubblica ecc.) ai valori della « nazionalità » romana²¹; la formazione sul piano sociale di una ristretta e chiusa aristocrazia senatoria (la così detta « *nobilitas* »), contro il cui monopolio delle cariche pubbliche e degli enormi vantaggi economici ad esse connessi, sopra tutto in termini di sfruttamento dei *latifundia* e dei territori di conquista (le così dette « *provinciae* »), sferrarono attacchi sempre più violenti, a partire dalla fine del sec. II a. C., le nutrite schiere di coloro che intendevano partecipare alla divisione della torta o addirittura scalzarli e sostituirli nelle loro posizioni di potere²²; la designazione di tutte

²⁰ Il passaggio dall'uno all'altro ordine non era, tuttavia, impossibile. In particolare, essendo la carica di tribuno della plebe molto influente e quindi molto ambita, un patrizio poteva ottenerla facendosi previamente adottare (più precisamente, « *adrogare* ») da un *paterfamilias* plebeo: cosa vivamente deplorata (anzi addirittura proclamata anti-giuridica) da Cicerone quando il suo grande nemico Publio Clodio, di discendenza patrizia, ricorse a questo sistema di « *transitio ad plebem* » per potersi candidare al tribunato.

²¹ L'impronta « nazionalistica » della repubblica romana, sin verso la metà del sec. I a. C., non è sempre adeguatamente posta in rilievo, o addirittura avvertita, dagli storiografi di Roma, ivi compresi gli stessi specialisti della costituzione romana. Essa però, anche a prescindere dal valore non sempre retorico della celebre affermazione « *civis Romanus sum* », è desumibile da tutto l'atteggiamento restrittivo tenuto dallo stato romano dapprima nei confronti dei *socii Italici* (residenti nell'Italia peninsulare), di poi (e in questo caso senza cedimenti) nei confronti dei pur civilissimi abitanti di alcune terre di conquista (principalmente, i *Siculi* e gli *Hispani*). Quanto ai liberti, cioè agli schiavi affrancati, il discorso è troppo lungo per poter esser svolto in questa sede. V., sul punto, GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 183 ss. (n. 84-88).

²² Principali avversari dei *nobiles* furono i così detti « *equites* » (più esattamente, *equites equo privato*), cioè i ricchi commercianti, industriali, appaltatori di imposte. Furono essi a finanziare le masse di popolo minuto costituenti il partito dei *populares*. Ad analoghi sistemi fecero ricorso i *nobiles* per dar vita, in reazione, all'altrettanto artificioso partito degli *optimates*.

queste già poco o punto ammirevoli rivalità in lotte di partiti (gli « *optimates* » contro i « *populares* »), in tumulti di piazza, in contrapposizioni tra capi-popolo (Mario e Silla, Pompeo e Cesare, Ottaviano e Antonio, tanto per segnalare i casi più vistosi), addirittura in guerre civili, alle quali tutte pose fine, col fortunato sistema di eliminare ogni competitore di qualche rilevanza, Cesare Ottaviano, figlio adottivo di Giulio Cesare. Fu in una famosa seduta del senato, tenutasi nel gennaio del 27 a. C., che Ottaviano dimise ostentatamente tutti i poteri straordinari che si era in precedenza arrogati, dichiarando di voler tornare cittadino tra i cittadini, privato tra i privati: al che il *senatus*, da lui stesso dominato e manovrato, espresse la calda riconoscenza della *respublica* conferendogli due titoli formali molto significanti, quello di « *princeps* » (cittadino sì, ma « primo » fra tutti i cittadini) e quello di « *Augustus* », cioè di personaggio illuminato e favorito dagli dei (dove la successiva denominazione di lui come « *princeps Caesar Octavianus Augustus* »)²³.

Analizzata sotto il profilo strettamente costituzionale, la lunga fase storica ora ricordata presenta, a ben vedere, due caratteristiche di fondo. In primo luogo, la *civitas* quiritaria non fu affatto sradicata dalla costituzione dello stato, ma rimase in vita sia pure in condizioni di limitatissimo rilievo: alla persistenza già dianzi accennata del *rex* come *rex sacrorum* possono aggiungersi, a riprova di ciò, il perdurante ricorso ad un « *interrex* » nel caso di vacanza delle cariche supreme, la persistenza delle antiche *curiae*, quella della *lex curiata de imperio* e quella della *auctoritas patrum*, esercitata per lungo tempo dai membri patrizi del senato e da essi soltanto. In secondo luogo, si consolidarono e perfezionarono, acquistando valenza costituzionale e prevalendo su quelle della *civitas Quiritium*, le istituzioni patrizio-plebee che si erano andate profilando sul piano sociale e politico nel corso del periodo storico precedente, sfociando nel compromesso licinio-sestio.

La nuova « *res publica Romanorum* », oltre al carattere sostanzialmente « nazionalistico » poc'anzi illustrato, ebbe una struttura di governo formalmente (ripeto: formalmente) democratica, nel senso che, pur se in concreto ciò fu largamente contrastato dalla prepotenza dei *nobiles* e degli *equites*, in astratto tutte le fondamentali posizioni di governo dello stato furono aperte a tutti i cittadini, subordinatamente alla pre-

²³ Su tutto, v. CARY-SCULLARD, *cit. retro* nt. 7, 1-197 ss., 2.11-301. Ancora più sinteticamente, GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 151 ss. (n. 73-83).

senza negli stessi di requisiti a tutti, anche se spesso con gravi difficoltà, accessibili²⁴.

A volerla guardare un po' più da vicino, bisogna premettere che la struttura della costituzione repubblicana consistette in tre gruppi di elementi tra loro complementari²⁵: anzi tutto le « assemblee deliberanti » dei cittadini, che avevano essenzialmente l'attribuzione di eleggere i magistrati, di votare le leggi proposte dagli stessi e talvolta di dire l'ultima parola in alcuni più gravi affari penali; secondariamente, le « magistrature », che erano uffici generalmente collegiali (e in questo caso funzionanti, di regola, solo a condizione che nessuno dei membri opponesse il veto, o « *intercessio* », all'iniziativa dell'altro o degli altri), dei quali ciascuno era titolare di specifiche attribuzioni direttive (« *potestates* »), ma alcuni erano investiti in più, mediante *lex curiata de imperio*, di un più esteso e più intenso potere di comando, l'« *imperium* », ai fini dell'amministrazione militare, politica e giudiziaria della comunità; in terzo luogo, il « senato », costituito dagli ultimi *patres* quiritari del tempo antico e per il resto (cioè per la stragrande maggioranza) dagli ex-magistrati, al quale, a prescindere (fin che resistette) dall'*auctoritas patrum*, spettavano funzioni formalmente di consulenza (di emissione di « *consulta* ») nei confronti dei magistrati, ma in sostanza faceva capo la deliberazione influentissima su tutti i più importanti affari dello stato (dalla guerra ai trattati di pace, dalle finanze alle iniziative di politica interna, dalle proposte di legge alle stesse candidature elettorali, e così via seguendo)²⁶. Dal gioco di questi tre gruppi di elementi sarebbe dovuta profluire la vita ordinata della repubblica; dalla loro rivalità, e particolarmente dalle alterne vicende nei conflitti tra senato ed alcune spiccate personalità investite delle magistrature, derivò quella lunga crisi politica che fu apparentemente chiusa, come si è detto, dall'abile mossa di Ottaviano nel 27 a. C.

Qualche cenno ulteriore è necessario per ciò che riguarda le assemblee deliberanti e le magistrature.

²⁴ Su questo punto, che si presta a superficiali letture ed a sin troppo facili equivoci, v. da ultimo, A. GUARINO, *La democrazia a Roma* (Napoli 1979), con rinvio a scritti precedenti. Va aggiunto che, sempre *in abstracto*, non esistevano limiti di sorta all'ammissione di stranieri o ex-schiavi alla cittadinanza romana, anche se in concreto la repubblica applicava, molto spiegabilmente, criteri « nazionalistici » fortemente restrittivi.

²⁵ *Amplius*: GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 191 ss. (n. 89-91).

²⁶ Sul senato: GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 207 ss. (n. 98-102).

Le assemblee deliberanti furono (fermi restando gli antichi *comitia curiata*) le seguenti tre²⁷: i *comitia centuriata*, derivazione dell'antico *exercitus centuriatus*, dei quali faceva parte l'intero *populus* patrizio-plebeo, ripartito in 193 *centuriae* (18 di *equites* e il resto di *pedites*), ciascuna esprimente (a maggioranza dei partecipanti alla votazione nel suo interno) un voto, ma graduate in modo da essere piú numerose per i membri delle famiglie piú ricche e via via meno numerose per i livelli di ricchezza inferiore²⁸; i *comitia tributa*, in cui i cittadini maschi erano distinti in 35 unità di voto, una per ciascuna delle tribú territoriali (4 urbane e 31 rustiche) in cui giunse progressivamente ad essere ripartita la vastissima *civitas* romana; i *concilia plebis tributa*, ordinati come i comizi tributi, ma con limitazione ai soli plebei. I comizi centuriati erano chiamati ad eleggere i consoli, i pretori e i censori, a votare le leggi di maggiore importanza costituzionale (*leges centuriatae*) ed eventualmente a riformare in bando da Roma (su *provocatio ad populum* dei condannati) i verdetti di morte comminati per gravissimi *crimina* dai consoli o dai pretori; i comizi tributi eleggevano gli altri magistrati e votavano leggi anch'essi (*leges tributae*); i concili plebei, convocati dai *tribuni plebis*, eleggevano i magistrati riservati alla plebe (tribuni ed edili plebei) ed erano molto attivi nel votare *plebiscita*, cioè provvedimenti che vennero progressivamente equiparati alle leggi²⁹.

Le principali magistrature (« *magistratus* ») aperte a tutti i cittadini, sia patrizi che plebei, furono: quella dei due *consules* annuali, cui erano attribuiti la somma *potestas* e il sommo *imperium*, non solo sulla *civitas*, ma anche sulle *provinciae* territoriali di conquista; subordinatamente, quella dei *praetores*, anch'essi con *imperium* (peraltro *minus* rispetto a quello dei consoli) e anch'essi annuali, i quali erano in numero vario, spesso però incaricati per sorteggio ciascuno di una specifica attribuzione (giurisdizione civile, presidenza di giurie criminali, governo di provincie territoriali); subordinatamente ancora, quella degli *aediles curules*, aventi mera *potestas* ed attribuzioni amministrative e limitatamente giudiziarie nella cerchia della *civitas*; ancora piú subordinatamente, quella dei *quaestores*, di numero vario e con mera *potestas* di ausiliari,

²⁷ *Amplius*: GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 198 ss. (n. 92-97).

²⁸ Causa la derivazione dall'*exercitus centuriatus*, ammessi ai *comitia* erano i soli cittadini maschi di età militare (17-45 anni per le centurie di *iuniores*, 46-60 per le centurie di *seniores*).

²⁹ Sul funzionamento pratico, sempre piú decadente, delle assemblee v. A. GUARINO, *L'astratto e il concreto del votante romano*, in *Panorami* 2 (1990) 175 ss.

sopra tutto in materia finanziaria, dei magistrati superiori; infine, con rango tutto proprio, quella dei due *censores*, eletti ogni cinque anni, per una durata che non doveva superare i diciotto mesi, che erano privi di *imperium*, ma avevano in cambio la somma e incontrollabile *potestas* di operare il censimento della popolazione, di iscrivere conseguentemente i cittadini nelle varie centurie e tribù loro spettanti, di utilizzare l'occasione per un controllo della buona condotta sociale dei cittadini stessi e per l'applicazione agli indegni di una temutissima « *nota censoria* » di biasimo, alla quale erano collegate gravi limitazioni di ordine politico e sociale. Cariche riservate ai soli *plebei*, e man mano qualificate anch'esse come magistrature, furono quelle dei due *aediles plebei*, che contribuivano all'espletamento delle attività degli edili curuli, e quella politicamente importantissima dei *tribuni plebis*, di numero sempre crescente, che esercitavano il controllo su tutte le esplicazioni dei pubblici poteri e sfruttavano a tal fine, anche disgiuntamente, il diritto di veto (*intercessio tribunicia*) nei confronti di tutti i magistrati³⁰.

Il sistema era completato dalla singolarissima carica del *dictator*. Questo magistrato non era elettivo, ma era nominato (generalmente, su suggestione politica del senato) da uno dei consoli allo scopo di provvedere con *imperium* illimitato (*summum imperium*) ma con durata in carica per non più di sei mesi, all'espletamento di funzioni eccezionali, la più ampia delle quali era l'assunzione dei pieni poteri politici e militari in caso di estremo pericolo della repubblica. Fu appunto del ricorso alla dittatura, ma con spregio della durata massima di sei mesi, che fecero uso vari e ben noti personaggi (« dittatori » nel senso moderno della parola) per sconvolgere il corso ordinato e democratico della repubblica nel secolo della sua grande crisi finale³¹.

4. — La struttura della *respublica* universale a regime di demo-

³⁰ L'importanza pratica della *potestas tribunicia*, con la possibilità che il veto fosse esercitato anche da un solo tribuno, spiega perché la carica fosse tanto ambita e inducesse i patrizi, per poterla ottenere, ad effettuare la *transitio ad plebem* (v., ad esempio, *retro* nt. 20). Tuttavia il limite di tanto potere era costituito dal fatto che i *tribuni plebis* avevano la facoltà di esercitare il veto l'uno contro l'altro, cioè di bloccarsi reciprocamente. Di qui le manovre spesso e volentieri esercitate dalla *nobilitas* per corrompere ogni anno almeno uno fra i tribuni della plebe e per disporre conseguentemente della sua *intercessio* nei confronti delle iniziative (se sgradite) degli altri tribuni.

³¹ *Amplius* sulle magistrature: GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 214 ss. (n. 103-116).

crazia autoritaria caratterizzò i secoli di Roma dal I d. C. (più precisamente, dal 27 a. C.) sino al III (più precisamente, sino al 284) d. C.

La storia sociale e politica di questo periodo è non meno nota di quella della *respublica* nazionale a governo democratico, ma ancor più di essa è vista anche da molti storici della costituzione (l'ho già detto dianzi) in modo approssimativo e distorto³². Da un lato, troppo poco (per non dire punto) viene posto in rilievo lo sgretolamento progressivo del muro di difesa della nazionalità romana sino al crollo quasi totale dello stesso segnato dalla *constitutio Antoniniana*, cioè dal provvedimento con cui Antonino Caracalla concesse nel 212 la cittadinanza romana, fatta qualche minima eccezione, a tutti gli abitanti dell'immenso impero che fossero aggregati in comunità organiche locali (i « *municipia* »)³³; dall'altro lato, impressiona assolutamente oltre misura il fatto che Roma e il suo impero furono sempre più intensamente subordinati, da Augusto a Diocleziano, al prepotere di un *princeps*, cui sempre più debolmente si opposero gli organismi ordinari della *respublica*, e in particolare il *senatus*. Già con riferimento alla fase iniziale del periodo, cioè alla fase « *augustea* » dello stesso (da Augusto a Traiano), pochi sono coloro che ritengono, tutto sommato, persistita, pur con forti ritocchi, la vecchia *respublica* a governo democratico. Tra gli altri studiosi, i più prudenti parlano (col Mommsen) di « *diarchia* » del senato e del principe, altri si spingono a configurare una sorta di « *protettorato* » (o di « *tutela* ») esercitato dal *princeps* sulla subordinata (ma comunque ancora sostanzialmente intatta) *respublica*, mentre i più si spingono oltre e ravvisano, senza mezzi termini, l'« *impero* », o tutt'al più, con linguaggio più prudente (e più ambiguo) il « *principato* », cioè un assolutismo mascherato³⁴.

A mio personale avviso, non vi è dubbio che tra il principato di Augusto e quello di Adriano (117-138 d. C.) vi sia stato un forte scarto in senso autoritario, che lo scarto sia andato aumentando notevolmente col principato di Settimio Severo (193-211 d. C.) e che l'autoritarismo del *princeps* sia pervenuto ai limiti dell'assolutismo imperiale nei tempi

³² *Amplius* sulle vicende: CARY-SCULLARD, *cit. retro* nt. 7, 2.305-fin., 3.1-325. V. anche GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 320 ss. (n. 155-165).

³³ Sulla *constitutio Antoniniana*: C. SASSE, *Die « constitutio Antoniniana »* (Wiesbaden 1958); H. WOLFF, *Die « constitutio Antoniniana » und Papyrus Gissensis 40.1*, Text, 1976; GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 359 ss. (n. 178).

³⁴ *Amplius* sulla questione: A. GUARINO, *Gli aspetti giuridici del principato*, in ANRW. 2.13 (Berlin-New York 1980) 3 ss., con bibliografia.

successivi, sino all'avvento al potere di Diocleziano (284 d. C.). Tuttavia non bisogna farsi dominare dalla prassi politica ed identificare in essa quelle che erano tuttora le vigenti, pur se largamente trascurate, regole costituzionali. Di decisiva importanza è il fatto che, malgrado tutto, mai, in questi tre secoli, si sia affermato sul piano costituzionale il principio della successione del nuovo *princeps* al suo predecessore (o per discendenza dallo stesso o per designazione da parte sua), che anzi mai si sia affermato, sino alla riforma operata da Diocleziano dopo la conquista del potere, il principio che il *princeps* fosse un ingranaggio ordinario e ineliminabile dello stato romano. Il *princeps*, con tutta l'organizzazione burocratica sempre più imponente a lui facente capo, fu, sino a Diocleziano, sempre qualcosa di straordinario, di *extra ordinem*, di non strettamente indispensabile (beninteso sul piano formale) alla validità della *respublica* universale: tanto vero che ciascun *princeps* ebbe ufficialmente la sua investitura da un provvedimento discrezionale delle assemblee o almeno del senato e che gli anni continuarono ad essere ufficialmente contraddistinti dalla indicazione della coppia consolare relativa, cioè dal riferimento a quello che era un dato caratteristico della *respublica* democratica³⁵.

Questi i principali motivi per cui riterrei che, nel periodo storico in esame, la *respublica* romana (divenuta, da nazionale, universale) fu ancora e sempre il modulo costituzionale di base della realtà storica romana e che il governo della stessa, per adoperare una terminologia kel-seniana, non fu un governo « chiuso », cioè riservato in assoluta esclusività ad una famiglia o ad una casta, e disponibile, senza possibilità di interferenze esterne (e in particolare delle assemblee popolari e del senato). Anche se l'affermazione può fare e fa sconcerto nella sfera dei sentimenti politici, io penso che il governo della *respublica* rimase formalmente (ancora una volta ripeto: formalmente) democratico, cioè « aperto », salvo che il suo « regime », voglio dire il suo modo di funzionamento, fu sempre più chiaramente orientato verso soluzioni autoritarie, cioè di affidamento straordinario, dei poteri direttivi nelle mani di un *princeps*³⁶.

³⁵ Una controprova di quanto sopra detto è costituita dal fatto che non pochissimi tra i *principes* furono scalzati in vita, sopra tutto nel sec. III d. C., dalle loro posizioni eminenti (generalmente ad opera di loro rivali meglio armati) e che il senato romano quasi mai prese atto di queste realtà come di fatti rivoluzionari, anzi, di solito, ratificò come costituzionalmente ammissibile la cessazione dell'uno e l'ascesa dell'altro.

³⁶ V. ancora, su questi punti, GUARINO, negli scritti cit. *retro* nt. 24 e 30.

Le strutture repubblicane rimasero, dunque, tutte formalmente intatte (così come formalmente intatte ancora perdurarono le vestigia della *civitas* quiritaria delle origini), ma in pratica le assemblee deliberanti rapidamente decadde ed altrettanto rapidamente decadde, riducendosi a poco più di titoli onorifici (spesso gravati da onerosi carichi finanziari) le magistrature, mentre sino alla fine del periodo resistette (assorbendo anche le funzioni delle assemblee) il *senatus*, di cui il *princeps* aveva bisogno per la sua investitura ufficiale. Tuttavia il senato (è bene tenerlo presente) fu anch'esso sempre meno autonomo nelle sue decisioni, dal momento che gli *ex-magistrati* che lo componevano altro non erano se non persone che erano state, a suo tempo, indirettamente designate a coprire le loro cariche proprio dal *princeps*³⁷.

Quanto al *princeps*, la sua decisiva influenza su tutta la vita dello stato derivava essenzialmente dal conferimento, fattogli dagli organismi repubblicani (e per essi, progressivamente, dal *senatus*), di due estesissime attribuzioni *extra ordinem*: la « *tribunicia potestas* », che consisteva nel potere di *intercessio*, analogo a quello dei *tribuni plebis*, contro tutti gli atti dei magistrati repubblicani, senza tuttavia il pericolo di soffrire per converso l'*intercessio* dei tribuni; e l'« *imperium proconsulare maius et infinitum* », che consisteva in un supremo comando militare non solo su tutte le *provinciae* territoriali dell'impero (comprese quelle affidate formalmente al governo di *proconsules* di nomina senatoria), ma anche, contro la regola costituzionale repubblicana, entro i confini della *civitas* (cioè, praticamente, nell'Italia peninsulare). Forte di questi poteri civili e militari, il *princeps* si valeva, per il loro esercizio, di tutta una capillare organizzazione gerarchica di funzionari (non magistrati) e giunse al punto di deviare il gettito finanziario dello stato dalla sua sede ordinaria, che era l'*aerarium populi Romani*, ad un tesoro straordinario da lui direttamente dipendente, il *fiscus Caesaris*³⁸.

5. — La struttura dell'*imperium* assolutistico caratterizzò gli ultimi tre secoli di Roma, dal IV (più precisamente, dal 285 d. C.) al VI (più precisamente, al 565 d. C., anno della morte di Giustiniano I).

Il periodo dell'assolutismo imperiale o del « basso impero » presenta una storia fortemente contestata, sulla quale non è possibile in-

³⁷ *Amplius*, sugli organismi tradizionali repubblicani, GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 376 ss. (n. 177-180).

³⁸ *Amplius*, sull'organizzazione facente capo al *princeps*, GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 382 ss. (n. 181-183), 393 ss. (n. 189-191).

dugiarsi, salvo che per alcuni punti fermi³⁹. Tutti sono d'accordo, o quasi, nel segnarne gli inizi con Diocleziano (283-305), il quale reclamò esplicitamente ogni potere al *princeps-imperator* e costruì il complesso congegno della « tetrarchia » (due *Augusti*, imperatori congiunti di Occidente e Oriente, e due *Caesares*, da loro stessi scelti come collaboratori e predestinati come successori). Tutti sono anche d'accordo, o quasi, nel ravvisare in Costantino I (324-337) il personaggio dotato di grande realismo che semplificò il sistema con l'introduzione dell'imperatore (o dei co-imperatori) in collegamento col principio dinastico, aprendo altresì le porte alla futura affermazione del cristianesimo come religione di stato (291 d. C.). Più controversa è la storia dell'impero successivamente alla morte di Teodosio il Grande (395 d.C.) ed alla spartizione definitiva dell'impero romano tra i suoi figli Onorio (Occidente) e Arcadio (Oriente): come si è già accennato a suo luogo⁴⁰, per alcuni la storia di Roma fu conclusa con la caduta dell'impero di Occidente (476 d.C.), essendo ormai l'impero d'Oriente, con capitale a Costantinopoli o Bisanzio, più bizantino che genuinamente romano; per altri (a mio avviso, più giustamente) la storia di Roma perseverò in Oriente quanto meno sino al grandioso tentativo espletato da Giustiniano I (527-565) per la riunificazione politica delle due *partes imperii*, per la loro pace religiosa interna e per la così detta « codificazione » unitaria del glorioso diritto romano.

L'essenziale, ai fini di questa esposizione di estrema sintesi, è la segnalazione di ciò: che la *respublica* del buon tempo antico non fu nemmeno stavolta abolita, ma fu ridotta a mera parvenza onorifica⁴¹, mentre il sommo potere venne riconosciuto, senza limitazioni di sorta, all'imperatore, o in quanto divinizzato già in vita o in quanto (col trionfo del cristianesimo) ritenuto tale per grazia di Dio. Al di sotto dell'imperatore (o di ciascun imperatore) una macchinosa burocrazia sia al centro (cioè a corte) sia in periferia, vale a dire nelle prefetture, nelle subordinate e più numerose diocesi e nelle ancora più subordinate e più numerose province, entro le quali ultime si addensavano i vari municipi cittadini⁴².

³⁹ La trattazione più recente e maggiormente estesa nel tempo è quella di A. DEMANDT, *Die Spätantike, Römische Geschichte von Diocletian bis Justinian* (München 1989). Cenni anche in GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 479 ss. (n. 234-241).

⁴⁰ V. *retro* n. 1.

⁴¹ Il *senatus*, di nomina imperiale, fu addirittura duplicato. Ve ne furono uno a Roma ed uno a Costantinopoli, entrambi con innocue funzioni di onorifiche assemblee municipali.

⁴² *Amplius*, GUARINO, *cit. retro* nt. 10, 499 ss. (n. 242-250).

Dire di piú, come sarebbe di certo possibile e facile, non credo che occorra.

6. — Per concludere, tredici secoli di storia romana hanno certo segnato radicali mutamenti della struttura statale. Stabilire quale e quanti di codesti mutamenti siano rimasti nella sfera del politico o della prassi para-costituzionale, senza acquisire il valore di vere e proprie riforme costituzionali, è tuttavia cosa tutt'altro che facile. Tutt'altro che facile nei confronti di un sistema costituzionale che, come quello romano, si è mantenuto sempre estremamente « flessibile ».

La ricostruzione delineata in questa sede è insomma pienamente, e in ogni suo aspetto, criticabile e contestabile. Salvo forse che in un punto, il quale anche in materia di *ius privatum* ha costituito la caratteristica piú rilevante della storia di Roma. Il punto della riluttanza ad abbandonare d'un tratto il vecchio per il nuovo e della tendenza ad operare le riforme costituzionali attraverso la legittimazione cautamente e progressivamente conferita alle nuove istituzioni dalle stesse istituzioni del passato. Fenomeno che non a caso è stato da alcuni avvicinato per analogia a certi ben noti tratti della storia costituzionale inglese degli ultimi secoli.