

## Introduzione

Con questo lavoro si intende offrire un contributo allo studio di strutture e prassi di direzione senatoria nel periodo repubblicano. Più in particolare, esso si concentra su forme di gestione di situazioni emergenziali mediante conferimento di incarichi a figure straordinarie, quali gli interrè, i dittatori e i promagistrati. Oggetto di indagine è l'arco cronologico compreso tra l'origine della repubblica e la fine del conflitto annibalico.

Di frequente le fonti descrivono i magistrati superiori nell'atto di interrogare il senato per via epistolare o mediante convocazione di una seduta in ordine alle più disparate questioni<sup>1</sup>, sacrali, civili, militari, ottenendo da esso direttive<sup>2</sup>. La consultazione più generale, tipicamente di inizio mandato<sup>3</sup>, era la *relatio de re publica*<sup>4</sup>, così come definita nelle *Epistolicae Quaestiones* di Varrone, tradite in Gellio: *tum porro*

---

1 Cf. ad es. Cic. *fam.* 12[I.1].2: *referre de religione*; Liv. 22.1.5: *Ibi cum de re publica rettulisset, redintegrata in C. Flaminium invidia est*; 22.1.14: *... consul de religione patres consuluit*; 22.11.1: *Ita rebus divinis peractis tum de bello deque re publica dictator rettulit*; 24.11.1: *Perpertratis quae ad pacem deum pertinebant, de re publica belloque gerendo et quantum copiarum et ubi quaeque essent, consules ad senatum rettulerunt*; 26.27.17: *De re publica tamen primum ac de provinciis ambo consules ad senatum rettulere*; 28.39.22: *Tum de republica, de exercitibus scribendis, de provinciis relatum*; 38.42.8: *Itaque consulibus novis, quo die de provinciis et de re publica rettulerunt ...*

2 Meriterebbero uno studio specifico le modalità di formazione del processo decisionale senatorio, tra *senatum consulere* e *negotium dare*, con contestuale rassegna degli incarichi conferiti: vd. già, con riferimento all'attività deliberativa del senato nei libri xxi–xxx dell'opera liviana, Cavaggioni 2018, 259–345; Coudry 1989, 454–461, parlando di «*relatio demandée par les sénateurs*», evidenzia il ruolo decisivo dei senatori nel determinare l'oggetto delle discussioni senatorie, in considerazione della circostanza che il pretore o anche i consoli – convocando il senato – spesso non facevano altro che rispondere alle istanze dei consolari, i più insigni componenti del consesso senatorio.

3 Sull'*inire magistratum* cf. Buti 1991, 247–251.

4 Oltre alle fonti *supra* in nt. 1, vd. Caes. *civ.* 1.1.1: *referunt consules de re publica [in civitate]*; Cic. *Phil.* VIII.4.14: *Quod L. Opimius consul verba fecit de re publica, de ea re ita censuerunt uti L. Opimius consul rem publicam defenderet*; III.9.24: *cum de re publica relaturus fuisset ...*; V.12.34: *de*

*referri oportere aut infinite de republica aut de singulis rebus finite*<sup>5</sup>. La realizzazione della volontà dell'assemblea senatoria avveniva, in genere, attraverso l'azione di un suo incaricato<sup>6</sup>. Il senato poteva, infatti, provvedere in autonomia soltanto su proposte che si potrebbero definire «performative»<sup>7</sup>, in quanto suscettibili di esecuzione mediante una semplice deliberazione e non condizionate dunque dalla necessità di un intervento magistratuale attuativo<sup>8</sup>. Mediante conferimento di *negotia* il senato si rivolgeva tanto a magistrati ordinari e sacerdoti, quanto ad altre figure straordinarie, per lo svolgimento di attività molto eterogenee: provvedere a nuovi reclutamenti, spostare eserciti, prendere ostaggi, ricercare provviste, restituire un prestito di guerra, celebrare *ludi*, rinnovare i *sacra*, assolvere a rituali bellici, organizzare la reazione alla manifestazione di *prodigia*, reprimere disordini interni, svolgere *quaestiones*, dedurre colonie, gestire le relazioni con queste ultime nonché con le popolazioni alleate, attuare provvedimenti punitivi contro una popolazione vinta, richiedere riparazioni, gestire trattative di pace<sup>9</sup>. La cooperazione magistratuale era indispensabile e un mandato senatorio necessario e contemplato, ad esempio, anche dai meccanismi di funzionamento dell'*interregnum*<sup>10</sup> e di instaurazione della dittatura<sup>11</sup>; analogamente era inteso l'incarico di proporre *rogationes*, conferito spesso ai tribuni della plebe in caso di necessità di una ratifica popolare<sup>12</sup>. Il senato demandava, inoltre, anche l'assunzione di decisioni, quando

---

*re publica quoad ret<t>ulistis satis decrevisse videor*; cf. VI.I.I; *Sest.* II.26. Cf. Brissonius 1754, 155–157, in merito alle analoghe espressioni *senatum consulere* e *de summa republica consulere*.

5 Gell. 14.7.9; su cui Mommsen *StR* III.2, 956 s. con esempi concreti alle p. 956 nt. 3 e 957 nt. 1; cf. De Dominicis 1968, spec. 259.

6 Ha di recente elaborato il concetto di «repubblica del mandato» per descrivere i meccanismi di funzionamento della relazione tra senato e magistratura Buongiorno 2022b, 257–293; cf. già l'uso dell'espressione in v. Lübtow 1955, 297, tuttavia soltanto in riferimento alla sua teoria della trasmissione dell'*imperium* senatorio ai magistrati per l'esercizio della giurisdizione capitale esente da *provocatio*: «Ein solches Mandat ist zwar juristisch ebenfalls als Übertragung der Ausübung des senatorischen Imperiums zu qualifizieren. Es begründete aber nicht ein unabhängiges abgeleitetes Recht – denn dieses steht den Konsuln, beschränkt durch die Provokationsgesetze, bereits zu –, sondern der Senat gestattet ihnen, sein Imperium auszuüben, ohne ihnen ein eigenes Recht einzuräumen».

7 Così Marino 2021, 273, 279.

8 Cf. *infra* 262–266.

9 È questa, sinteticamente, la casistica che emerge da una lettura della prima e della terza deca liviane.

10 Cf. *infra* spec. 39–51.

11 Cf. *infra* spec. 115–120.

12 Il senso dell'*agere cum tribunis* doveva essere, almeno originariamente, quello di incaricare un magistrato presente in senato di interagire con i tribuni della plebe, che del senato non erano membri, affinché essi provvedessero a sottoporre una determinata istanza all'approvazione del *concilium plebis*; su questa dialettica tra *senatus consulta* e *plebis scita* vd. Laffi 2012, 440–445; sulla relazione tra senato e tribuni della plebe vd. *infra* 121 nt. 201.

ritenesse il magistrato delegato più adatto a svolgere talune valutazioni di merito<sup>13</sup>. Funzione fondamentale dell'intermediazione delle magistrature superiori era, poi, quella di assicurare un'adeguata propagazione degli ordini senatorii: nei confronti della cittadinanza mediante esercizio del loro *ius edicendi in contione*<sup>14</sup>; nei confronti dei magistrati mediante comunicazioni epistolari<sup>15</sup>.

Davanti a una tale pervasività dell'azione senatoria e alla mole di testimonianze ad essa relative, si è deciso di delimitare l'oggetto della presente ricerca sul ruolo di intermediazione del senato e sulla relazione tra senato e suoi incaricati, mediante il riferimento a specifici meccanismi di trasmissione, gestione e controllo del potere nei casi di emergenza istituzionale. In considerazione dell'interesse specifico per l'aspetto relazionale, l'indagine si concentra su quelle situazioni in cui il senato – proprio in virtù della eccezionalità delle circostanze politiche – dovette farsi solo interprete delle esigenze della *res publica*, ricorrendo all'operato di figure istituzionali straordinarie<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Cf. *infra* 232–234 e 260–262.

<sup>14</sup> Vd. Liv. 25.1.11–12: *Ubi potentius iam esse id malum apparuit, quam ut minores per magistratus sedaretur, M. Aemilio praetori urbano negotium ab senatu datum est, ut eis religionibus populum liberaret. 12. Is et in contione senatus consultum recitavit et edixit, ut, quicumque libros vaticinos precatationesve aut artem sacrificandi conscriptam haberet, eos libros omnis litterasque ad se ante kal. Apriles deferret, neu quis in publico sacrove loco novo aut externo ritu sacrificaret*; cf. Liv. 24.11.7: *Cum deessent nautae, consules ex senatus consulto <e>dixerunt, ut, qui L. Aemilio C. Flaminio censoribus milibus aeris quinquaginta ipse aut pater eius census fuisset usque ad centum milia, aut cui postea tanta <res> esset facta, nautam unum cum sex mensum stipendio daret*; cf. 23.25.1–2; 25.12.12–14; 25.22.4; 26.12.5; 26.27.6; 27.51.8; 28.11.11. Per uno studio complessivo sulla funzione degli editti magistratuali in epoca repubblicana, vd. ora Lanfranchi 2019, 51–62, spec. 62.

<sup>15</sup> Il rilievo degli scambi epistolari tra senato e magistrato al fronte per l'orientamento del processo decisionale emerge in particolare nella narrazione di tutto il conflitto annibalico, vd. solo ad esempio Liv. 23.21.1; 23.21.3; 23.29.17; 23.48.4; 24.14.4; 25.5.10; 27.2.1; 27.4.1; 27.24.1; 27.50.8; riferimenti alla *recitatio* delle *litterae* in senato sono presenti in Liv. 25.5.10; 25.7.2; 27.5.14; 27.50.11.

<sup>16</sup> La riflessione su tali figure straordinarie trova già spazio nell'opera di Jean Bodin per lo sviluppo della categoria moderna del commissario, in contrapposizione a quella dell'ufficiale (Bodin 1583, 372–409, vd. anche lo schema riassuntivo in Schmitt 2015<sup>8</sup>, 33 s., nonché Di Bello 2014, 213–224, spec. 215). Gli esempi romani individuati da Bodin (1583, 406: dittatori, governatori delle province, interré e *praefecti urbi Latinarum feriarum causa*) coincidono in parte con le figure straordinarie esaminate in questo lavoro. Bodin mirava, però, a descrivere – attraverso i commissari e gli ufficiali – due differenti forme di limitazione di un potere, a seconda che la loro matrice risiedesse in una carica (ordinaria) o in un incarico (straordinario). Una tale rappresentazione – come si vedrà nella parte di questo lavoro dedicata alla dittatura – non sembra trovare un reale riscontro nella prassi istituzionale, almeno in riferimento alla relazione senato-magistratura. La sua elaborazione teorica ha comunque goduto di grande successo, soprattutto in quanto richiamata nella distinzione schmittiana tra dittatore sovrano, titolare di un potere assoluto, e dittatore commissario, mero incaricato dello svolgimento di una commissione (Schmitt 2015<sup>8</sup>, 25–41, spec. 25 s.;

Il governo dell'emergenza istituzionale è da ritenersi quale orizzonte d'indagine particolarmente appropriato per un'analisi giuridica tesa a verificare le prerogative del senato romano, con particolare riguardo per la coercibilità delle disposizioni senatorie e la posizione dei destinatari di incarichi. Assumere la casistica riguardante il rapporto tra senato e figure straordinarie come orizzonte di ricerca può servire, infatti, a illustrare in maniera più efficace l'azione del senato stesso in circostanze che lo spinsero spesso a prescindere dal coinvolgimento delle assemblee popolari nella gestione della *res publica*. La delimitazione dell'oggetto di ricerca tramite il riferimento alla relazione tra senato e figure straordinarie rappresenta, però, un mero punto di partenza – sebbene non casuale – di un'analisi che andrebbe condotta, a più ampio raggio, sui meccanismi giuridici sottesi alla relazione tra il senato e i destinatari dei suoi ordini.

C'è un filo rosso che lega la dittatura e l'interregno, quali istituti in grado di assicurare il controllo e la gestione senatorii dei momenti di assenza, insufficienza o inadeguatezza delle magistrature ordinarie specialmente tra la metà del V e gli inizi del III secolo a. C.<sup>17</sup>, attraverso l'organizzazione di nuove elezioni consolari oppure l'ordinazione di un magistrato straordinario con poteri speciali in una fase storica di contrapposizione tra patrizi e plebei, ma anche di costante impegno bellico e di progressiva espansione territoriale della potenza romana. Soltanto uno studio casistico approfondito del loro funzionamento è in grado di evidenziare tali caratteristiche, andando oltre la rappresentazione riduttiva dell'interregno quale meccanismo ad attivazione automatica in conseguenza dei casi di morte pre-

---

Bodin 1583, 123–125; 961–963; peraltro, nella rappresentazione schmittiana, il dittatore commissario sembra essere proprio lo strumento del senato romano: Schmitt 2015<sup>8</sup>, I, 133 s.; cf. id. 1996<sup>4</sup>, 8 s., ove riconosce al senato la qualità di 'Hüter der Verfassung'). La distinzione schmittiana ha, a sua volta, influenzato le riflessioni moderne sulla dittatura costituzionale e lo stato d'eccezione, sviluppatasi non soltanto con riferimento alla legislazione d'emergenza e alle crisi rivoluzionarie che hanno interessato molti Paesi occidentali nella prima metà del Novecento, ma anche nei primi anni Duemila e in seguito alla pandemia da Covid-19; vd. Meloni 1983b, 89; cf. Bobbio [1980] 1985, 151; Agamben 2003, 15–19; Cornell 2015, 103 con ult. bibl. alla nt. 9; Portinaro 2019, 119–123; vd. anche i contributi raccolti da Voigt 2019<sup>2</sup>, proprio a partire dalla dottrina della dittatura commissaria di Carl Schmitt; ora, con riferimento alla più recente emergenza pandemica, vd. ad es. Randazzo 2021, 119–137; Valditara 2022, 243–245; Varvaro 2022; sul rilievo del diritto pubblico romano nella riflessione giuridica schmittiana, vd. Garofalo 2020a, 7–52; id., 2020b, 127–129; sulla dimensione simbolica della sua teoria, Tuori 2016, 95–106. Per le ragioni esplicitate nel testo, nella presente ricerca il riferimento al contesto emergenziale svolge una funzione di esclusiva delimitazione dell'oggetto di studio, che si concentra sui meccanismi di attuazione della volontà senatoria mediante il conferimento di incarichi.

<sup>17</sup> Qualora non diversamente specificato, le indicazioni cronologiche a partire da questa sono da intendersi avanti Cristo. Le datazioni delle singole magistrature, qualora non diversamente specificato e discusso, dipendono da Broughton MRR I, II e III.

tura o malattia dei consoli e chiarendo definitivamente l'equivoco di una presunta dittatura 'eroica', ovvero di una magistratura solitaria e incontrastabile nella gestione delle emergenze.

Il primo capitolo, dedicato all'*interregnum*, mira pertanto ad analizzare i meccanismi di funzionamento dell'istituto con particolare attenzione all'evoluzione della relazione tra il senato, i suoi membri patrizi e gli *interreges*, cercando di appurare fino a che punto tale istituto potesse prestarsi a un uso politico: in che modo, cioè, l'*interregnum* potesse trasformarsi da meccanismo di gestione senatoria delle nuove elezioni consolari per effetto di un involontario vuoto di potere a strumento senatorio di controllo delle elezioni consolari in casi straordinari, mediante ordine di abdicazione ai consoli in carica.

La trattazione della dittatura, nel secondo capitolo, oltre a interrogarsi sul contesto di origine di questa magistratura e sulla sua dipendenza genetica dall'aristocrazia gentilizia, cerca di verificare in concreto la capacità senatoria di assumere la decisione di nominare un dittatore, nonché di sceglierlo ed eventualmente controllarne la scelta con la collaborazione del collegio augurale. Alla distinzione moderna e ormai superata tra dittature *optima lege* e *imminuto iure* prova a contrapporre uno studio sulla funzione senatoria di delimitazione dei poteri dittatoriali attraverso l'incarico stesso. Infine propone un approfondimento della relazione del dittatore con il senato, attuando un tentativo di normalizzazione anche attraverso un'analisi delle ragioni antiche e moderne che dovettero portare alla costruzione del modello di un sistema politico autoritario di successo.

A completare il quadro, nel terzo capitolo si inserisce la *prorogatio imperii*, attestata per la prima volta nel 326 come strumento straordinario di proroga della carica del console Publio Filone a motivo del protrarsi della campagna militare, e di cui si fece uso frequente, in particolare durante il conflitto annibalico, per il conferimento di *provinciae* militari anche a *privati* e non più soltanto a consoli o pretori in scadenza. Occorre studiare il ruolo svolto dal senato anche in relazione al conferimento di *imperia* di questo tipo: meritano un approfondimento specifico il rilievo ricoperto nella prassi istituzionale, specialmente della guerra annibalica, dallo statuto di ex magistrato con auspici maggiori – dunque di attuale o prossimo senatore –, nonché i fattori che dovettero motivare l'intervento popolare in alcuni casi e, almeno apparentemente, non in altri.

Proprio durante la seconda guerra punica la dittatura, l'interregno e la promagistratura avrebbero rappresentato per il senato un ventaglio di soluzioni diversificate per la gestione dell'emergenza istituzionale, intesa come incapacità delle magistrature ordinarie *cum imperio*, i due consoli e i quattro pretori, di assicurare la gestione dell'Urbe e dei numerosi teatri di guerra aperti. Dopo Zama, Roma avrebbe proseguito il suo percorso di espansione, ma tanto l'interregno quanto la dittatura sarebbero caduti quasi in disuso, mentre la promagistratura sarebbe andata incontro a una tendenziale istituzionalizzazione, con predisposizione alla gestione anche meramente amministrativa di alcune *provinciae* e limitazione annuale

dell'*imperium* conferito<sup>18</sup>. La rarefazione e la modifica funzionale di questi istituti dopo la fase di forte sperimentazione istituzionale della seconda guerra punica ebbe verosimilmente tra le sue ragioni, oltre che il consolidamento di un assetto maturo e adeguato alla nuova fase espansionistica, anche un processo di graduale autonomizzazione dei magistrati rispetto al senato stesso e un maggiore protagonismo delle assemblee popolari. Gli strumenti istituzionali di esclusiva pertinenza senatoria dovettero risultarne marginalizzati.

È questo sviluppo storico a giustificare la delimitazione cronologica dell'oggetto di studio mediante il riferimento alla fine del conflitto annibalico. Nondimeno, l'analisi delle reviviscenze dell'interregno e della dittatura, in particolare nel periodo di crisi della repubblica, risulta talora necessaria non solo per descrivere un'evoluzione funzionale, ma soprattutto in ragione della prossimità dei nostri principali autori a quelle esperienze tardive, che sicuramente ispirarono descrizioni e distorsioni riferite al periodo precedente. Ai fini di una migliore comprensione del ruolo svolto dal senato, si ritiene analogamente fruttuoso indagare – con sconfinamenti in epoca regia – anche il problema delle funzioni originarie dell'interregno e della dittatura. In virtù della sua origine più recente e per il suo percorso evolutivo ininterrotto, anche dopo il secondo conflitto punico, non si è avvertito lo stesso bisogno in relazione alla promagistratura.

Prima di procedere all'indagine bisogna, infine, dare conto almeno brevemente della storia degli studi e dello stato delle fonti, esplicitando altresì l'approccio metodologico con cui si intende condurre la ricerca.

L'inquadramento giuridico del rapporto tra deliberazione senatoria e atto esecutivo del suo destinatario risente ancora – quand'anche per contraddirla – dell'impostazione mommseniana<sup>19</sup>. Pur avendo definito il senato come «l'organo che ha governato Roma e, attraverso Roma, il mondo»<sup>20</sup>, l'autore dello *Staatsrecht* gli attribuiva una mera funzione consultiva nei confronti dei magistrati<sup>21</sup>. Chiariva, tuttavia, egli stesso in modo inequivocabile come la prassi istituzionale romana fosse ben lontana dalla sua rappresentazione giuridica: le fonti rivelano, infatti, eventi

<sup>18</sup> Jashemski 1950, 40 s.; Kloft 1977, 35–46; id. 1978, col. 451 s.

<sup>19</sup> La trattazione complessiva del tema è in Mommsen *StR* III.2, 1022–1036; cf. Heuß 1956, 44–57, in gen. sull'originalità e la portata dello *Staatsrecht*; Grziwotz 1986, 207–401, con riguardo specifico al concetto di costituzione romana nella dottrina tedesca; Ormanni 1990, spec. 14–22, 107–135, a proposito dell'influenza mommseniana nella storia degli studi, con particolare riferimento agli studi sul 'regolamento interno' del senato romano; Mannino 2001, spec. 135–145; cf. id. 2020, 48–57; Nippel 2005, spec. 43–60; Behrends (2005) 2014, 311–380, con un giudizio articolato sul lascito di Mommsen; Masi Doria 2015a, xiii–xix; Hölkeskamp 2017b, 28–34.

<sup>20</sup> *StR* III.2, 1022: «die Körperschaft, welche Rom und durch Rom die Welt regiert hat».

<sup>21</sup> *StR* III.2, 1027: «Es ist ferner die Antwort, welche der Senat dem Beamten auf seine Frage erteilt, abgesehen von den Bestätigungsverfahren, zunächst nichts weiter als ein Ratschlag, den der Fragende nach Ermessen befolgen oder nicht befolgen kann».

inconciliabili con il sistema chiuso da lui delineato, che egli spiegava mediante lo sviluppo di una dialettica tra diritto e fatto, così come tra forma e contenuto, che avrebbe condotto all'usurpazione graduale dei poteri magistratuali da parte del senato<sup>22</sup>.

La sistemazione mommseniana rappresenta, peraltro, soltanto il compimento di una lunga tradizione storiografica sul ruolo del senato romano, della quale appare utile menzionare almeno due snodi. L'attribuzione al senato di una funzione meramente consultiva, non vincolante, trova un riferimento autorevole e costante per la storiografia successiva già nell'impostazione di Jean Bodin in *Les six Livres de la République*, nell'ambito di un assetto di poteri storicamente condensato e contraddistinto dalla sovranità del popolo e del *princeps*<sup>23</sup>. In questo quadro, al senato romano era riservato un ruolo ausiliario<sup>24</sup>, argomentando a partire da alcune caratteristiche del procedimento senatorio (incapacità di legiferare; incapacità di riunirsi senza intervento magistratuale)<sup>25</sup> e riscontrando una traccia terminologica di una tale subordinazione nell'uso della formula *si ei(s) videretur* per il conferimento di incarichi a magistrati<sup>26</sup>. Furono, invece, le più elaborate teorie di Josef

22 *StR* III.2, 1024: «Wohl ist es den Römern immer im Bewußtsein geblieben, dass von Rechts wegen die Magistratur herrschte und der Senat gehorchte und die spätere Stellung der beiden Gewalten auf der Umkehr der ursprünglichen Ordnung beruht. ... der Gegensatz von Form und Inhalt ist eines der wesentlichen Momente des späteren Senatsregiments, aus welchem das ursprüngliche Regiment der Magistratur noch überall deutlich herausieht»; 1032: «Wer Augen hat zu sehen, muss es erkennen, dass der Ratschlag des Senats von Haus aus mehr war und mehr sein sollte als ein einfacher Ratschlag und als Fesselung der Executive empfunden und behandelt war. Der Uebergang dieses potenzierten Rechts den Magistrat zu berathen in die Bindung desselben durch Senatsschluss ist wohl in vielhundertjährigen Kampf zwischen Magistratur und Senat entwickelt worden, aber der Keim dazu liegt in der Institution selbst». Vd. anche già l'approccio di Willems *Sénat* II, 223–237, che caratterizzava poco utilmente le disposizioni senatorie come obbligazioni morali, differenziandone il grado di obbligatorietà a seconda dei destinatari. È un tema che non può prescindere dalle osservazioni introduttive di Kunkel 1972, spec. 17–22 (cf. Kunkel [Wittmann] 1995, 243–246), non soltanto di carattere giuridico, ma anche a proposito dello sviluppo storico della relazione tra senato e magistratura, quale graduale erosione del potere del primo: l'impostazione kunkeliana ha, inoltre, ispirato lo spunto di ricerca sulla coercibilità mediata delle decisioni senatorie formulato *infra* 262–266.

23 Di Bello 2014, 225–279; sul processo storico che portò all'affermarsi dell'idea di sovranità bodiniana vd. ora Mannino 2020, 4–17.

24 Bodin 1583, 365–371; cf. Mannino 2020, 64–71.

25 Bodin 1583, 259 s.; 350; in gen. 342–364.

26 Bodin 1583, 367 s.: «Et mesmes le Senat ne pouuoit pas comander aux Preteurs, ains il usoit du mot, Si bon leur semble, Si bon leur plaist»; cf. Rubino 1839, 161–163; Willems *Sénat* II, 212, 231; Mommsen *StR* III.2, 1027 s. e 1027 nt. 2; de Francisci 1959a, 549 nt. 189. Sul rilievo dell'argomentazione bodiniana per la storiografia sette-ottocentesca vd. Ormanni 1990, 88 nt. 207. È invece possibile dimostrare come tale clausola non fosse apposta alle disposizioni senatorie nei confronti dei magistrati per precisarne la non vincolatività, osservando che

Rubino sulla dipendenza dell'assemblea dei senatori dall'*imperium* magistratuale<sup>27</sup> a rappresentare lo spunto più immediato per la sistemazione dogmatica definitiva di Mommsen, espressione – più in generale – della prospettiva parlamentaristica liberale ottocentesca<sup>28</sup>, ove l'*auctoritas* senatoria finì per essere relegata a una dimensione meramente politica, storico-fattuale.

La distinzione tra doverosità fattuale e doverosità giuridica, di cui la trattazione mommseniana della relazione tra senato e magistratura rappresenta comunque l'esempio più famoso<sup>29</sup>, può tuttavia risultare alquanto equivoca e particolarmente inadatta a cogliere la specificità di un'esperienza giuridica a formazione consuetudinaria<sup>30</sup>, quale fu quella di organizzazione del potere soprattutto nel periodo repubblicano. In tempi più recenti, gli studi relativi alla realtà istituzionale della Roma repubblicana hanno tratto, invece, nuova linfa da approcci che hanno assunto la prassi come presupposto della rappresentazione giuridica, preferendo

---

espressioni precative come quella della clausola, o comunque attenuate da un punto di vista decisionale – quali *consere*, *placere*, *sententia* – appartengano al linguaggio consultivo di ogni tempo, senza che nulla ne consegua riguardo alla vincolatività o meno del consiglio erogato: cf. Kunkel [Wittmann] 1995, 243 nt. 500; già id. 1972, 15. La cifra della clausola *si ei(s) videretur* è, invero, soltanto quella dell'ambiguità: cf. *infra* 265 nt. 23.

<sup>27</sup> Rubino 1839, I, spec. 144–164; su cui Ormanni 1990, 85–87.

<sup>28</sup> Ormanni 1990, 70–85.

<sup>29</sup> In senso analogo Hölkeskamp 2017b, 15; cf. già id. 2010, 27 s.; Kunkel 1984, 372 s.; per un riferimento e ult. bibl. relativa alle accuse di 'legalismo' rivolte a Mommsen, consistente nella trasposizione al periodo primo repubblicano di un'impostazione sillana, vd. Nippel 2005, 51 nt. 162; cf. le più generali considerazioni di De Martino 1998, 133–137. Sulle ragioni della netta separazione tra momento politico e giuridico nella trattazione mommseniana vd. Ormanni 1977, 838; id. 1990, spec. 107–119. Per Arcaria 1992, 512 s., nella prospettiva mommseniana la riduzione alla dimensione politica dell'azione senatoria servirebbe, invece, proprio al corretto inquadramento della sua natura consuetudinaria e (dunque) informale.

<sup>30</sup> Cic. *rep.* 2.1.2; Enn. *ann.* 156 Sk.; cf. Wieacker (1940) 1944, 56 s.; Orestano 1967, 69–74; Kunkel 1972, 17 s.; *amplius* Grziwotz 1985, 219–310; Lintott 1999, 84. Branca (1988) 1995, 85–97, confronta talune prassi della repubblica romana antica con le convenzioni costituzionali moderne per metterne in risalto la flessibilità e l'accettazione soltanto temporanea: secondo l'interpretazione di Garofalo, Mannino, Peppe (1988) 2008, «regole di comportamento non sanzionate» (p. 29) «tra soggetti politici in grado di influenzarsi reciprocamente all'interno di un quadro generale non garantito dall'esterno, ma solo dall'equilibrio di forza e della correttezza» (p. 32); Masi Doria 2022, 135 (cf. già ead. 2017, 15), riferisce a Roma il concetto di 'costituzione materiale' sviluppato dal costituzionalista Costantino Mortati (cf. già Orestano 1967, 29 nt. 1, con rinvio al principio di effettività già sviluppato nella giuspubblicistica ottocentesca da Georg Jellinek). Per ult. bibl. vd. *infra* 23 nt. 36. I limiti di profondità storica dell'analisi mommseniana sono, peraltro, da ricondurre anche a una ricostruzione del sistema istituzionale romano basata su testimonianze (soprattutto di Cicerone e Varrone, piuttosto che di Livio o Dionigi) riferite al periodo tardo-repubblicano: cf. Ormanni 1990, 85 s.

alla verifica di modelli predefiniti la «strutturazione di forme giuridiche sulla base di esperienze della prassi politica»<sup>31</sup>, la ricerca di «strutture normative, che emergono dalla ripetizione di azioni passate e dalla loro perpetuazione in modelli di azione ripetibili, prevedibili e quindi affidabili e che si stabilizzano attraverso la loro interiorizzazione»<sup>32</sup>. È un tale atteggiamento che si intende qui adottare, sostituendo al tentativo di ricostruzione del diritto romano, inteso come un sistema ideale, univoco e immutabile, una riflessione sulle prassi, gli schemi e i ragionamenti giuridici, che caratterizzarono – soprattutto sotto il profilo procedurale – la realtà e la rappresentazione dell’esperienza istituzionale del periodo proto- e medio-repubblicano.

Con riguardo all’arco cronologico precedente al conflitto annibalico i lavori di riferimento sul senato repubblicano restano ancora i classici del diciannovesimo secolo<sup>33</sup>, con specifico riguardo per l’opera di Willems<sup>34</sup> e lo *Staatsrecht* mommseniano<sup>35</sup>. Altri studi generali più recenti sui meccanismi di funzionamento delle istituzioni repubblicane<sup>36</sup> hanno rappresentato un momento di confronto essen-

---

31 Masi Doria 2015a, xviii; Loreto 1993, 37, evidenza – da una prospettiva sociologica – un meccanismo di «trial and error», ad esempio, nelle sperimentazioni costituzionali a cavallo tra IV e III secolo in corrispondenza dell’improvvisa crescita della struttura politica romana.

32 Così Hölkeskamp 2017b, 37: «normative Strukturen, die aus der Wiederholung vergangenen Handelns und seiner Verstetigung zu wiederholbaren, berechenbaren und daher verlässlichen Handlungsmustern entstehen und sich durch ‘Internalisierung’ verfestigen».

33 Evidenzia l’assenza di studi attuali sul senato romano per il periodo precedente alle guerre puniche Cornell (2000, 69) 2014, 207; cf. già Ormanni 1990, 12. Tra la letteratura ottocentesca dedicata al senato vd. – oltre ai lavori citati alle nt. seguenti – anche Rubino 1839, 144–232; Hofmann 1847; Lange *RA* II.1<sup>3</sup>, 352–445; Herzog 1884, 867–968; Karlowa 1885, 355–379; sulle origini del senato, Bloch 1883. Vd. poi la schematica trattazione del senato nella prima repubblica in O’ Brien Moore 1935, col. 672–686; la monografia di Mancuso 1997, nonché l’utile introduzione al senato delle origini e della prima repubblica in d’Ippolito 1998, 29–83. L’opera monografica di Marianne Coudry 1989, dedicata al senato repubblicano prende le mosse proprio dal conflitto annibalico. Si segnala la prossima pubblicazione – per i tipi della Franz Steiner, «Acta senatus», Reihe A – di una palingenesi dei senatoconsulti emanati dal 509 a. C. fino al 284 d. C. a cura del gruppo di ricerca «Palingenesie der römischen Senatsbeschlüsse» (PaRoS), nonché – in particolare per l’arco cronologico 753–396 a. C. – la recente pubblicazione dei materiali palingenetici di Volterra 2018 a cura di Alessia Terrinoni e Pierangelo Buongiorno.

34 *Sénat* I<sup>2</sup> e II.

35 Mommsen tratta del senato nel terzo volume dello *Staatsrecht*, ma, in considerazione del precipuo interesse del presente lavoro di ricerca per l’interazione senatoria con magistrati e promagistrati, è stata proprio la sua trattazione dell’interregno, della dittatura e della promagistratura nel secondo volume a meritare maggiore attenzione.

36 Tra i lavori più strettamente storico-giuridici ci si limita qui a menzionare Siber 1952; v. Lübtow 1955; De Martino *SCR* I<sup>2</sup> e II<sup>2</sup>; Bleicken 1975; id. 1995<sup>7</sup>; Kunkel Wittmann 1995; Lintott 1999; ma assumono particolare rilievo gli studi di storia politica e concettuale di

ziale, specialmente sotto il profilo metodologico, nell'analisi delle più minute questioni oggetto del presente lavoro di ricerca. La scelta di indagare da una prospettiva senatoria gli istituti dell'interregno, della dittatura e della promagistratura ha significato innanzitutto l'analisi della storia degli studi ad essi relativa (nonché dei presupposti concetti di *imperium* e *auspicia*): di ciò si è cercato, a suo luogo, di fornire un inquadramento in nota.

Permangono peraltro – come è noto – notevoli difficoltà di ricostruzione in relazione al periodo anteriore all'incendio gallico<sup>37</sup> e incertezze più o meno significative soprattutto fino al principio del conflitto annibalico<sup>38</sup>, in considerazione dell'indisponibilità della seconda deca liviana e, più in generale, delle insidie na-

---

Hölkeskamp, raccolti in id. 2010 e 2017a. Un'ampia rassegna bibliografica ragionata in tema di ordinamento politico (e istituzionale) della Roma repubblicana (tuttavia con preponderante riferimento alla ricerca di area germanica e anglosassone) è ora in Walter 2017, 99–292; per un quadro dei differenti metodi e modelli storiografici moderni nello studio della Roma repubblicana vd. Jehne 2006, 3–28. Per una sintesi attuale sulle diverse linee di ricerca in tema di costituzionalismo repubblicano vd. Pani 2010b, 49–51; un'introduzione, in parte semplificante per via dell'ampia destinazione del lavoro e dell'arco cronologico coperto (cf. *rec.* di Santini 2010, 159–166; *rec.* di Cascione 2014, 393–401 e *rec.* di Moatti 2018a, 53–57), sulle coordinate del costituzionalismo repubblicano di Roma antica è in id. 2010a, 52–63, 169–176. L'iniziativa di Lundgreen 2011, di procedere a un approfondimento di casi di «Regelkonflikte» nel periodo repubblicano (con specifico riguardo per elezioni, assegnazioni di *provinciae*, diritto sacrale e concessione del trionfo) mira a superare la sistematica mommseniana, sviluppando una nuova chiave di lettura dello sviluppo istituzionale mediante la distinzione tra «harte Regeln» e «weiche» (o «flexible Rechtsprinzipien») (p. 16, 42–50). Si tratta di un'impostazione che segue i più recenti indirizzi di ricerca sulla 'istituzionalità' (p. 25), arricchendoli di concetti provenienti dalla filosofia (e dalla sociologia) del diritto, della politica e della storia, ma la cui sovrastruttura teorica non assicura una comprensione della realtà istituzionale antica meno distorta di quella risultante dall'approccio mommseniano: in senso analogo – sebbene con osservazioni differenti – le recensioni di Flaig 2015, 719–727; Schermaier 2015, 587–589; Masi Doria 2015b, 747–752; Buongiorno 2016a, 503–508; cf. Seelentag 2013, 242–244.

37 Basti qui richiamare le note osservazioni di Livio in apertura della seconda pentade dei libri *Ab Urbe condita* (6.1.2): *res cum vetustate nimia obscuras, velut quae magno ex intervallo loci vix cernuntur, tum quod parvae et rariae per eadem tempora litterae fuere, una custodia fidelis memoriae rerum gestarum, et quod, etiam si quae in commentariis pontificum aliisque publicis privatisque erant monumentis, incensa urbe pleraeque interiere*, che lo spinsero a considerare la prima pentade come un'unità a sé stante e l'arco cronologico successivo quasi come una nuova epoca (Liv. 6.1.3); cf. Briscoe 1971, 1 s.; sul problema delle fonti di Livio nella prima pentade vd. ivi 9–11; Ogilvie 1965, 5–17; sulle fonti d'indagine relative al periodo arcaico vd. Cornell 1995, 1–30; cf. Bleicken 1975, 75–77 nt. 4.

38 Per un quadro generale delle fonti relative a (tutte) le guerre puniche vd. Mineo 2011, 111–127 e Champion 2011, 95–110 (con riferimento specifico a Polibio); sul periodo medio-repubblicano vd. Smith 2020, 167–192. Più in gen. su Livio vd. Ferrary 2003, 140 s.; Oakley 2009, 439–460; Gallo 2012, 598 s.

scoste dietro le narrazioni annalistiche, nonché dei condizionamenti derivanti dal contesto storico e culturale di appartenenza di attestazioni risalenti, a parte quella polibiana, almeno al periodo tardo-repubblicano. Piena è la consapevolezza dei limiti delle rappresentazioni semplificanti e involuzionistiche del passato che si diffusero in quella fase di forte crisi della *nobilitas* romana<sup>39</sup>. Da questa consapevolezza discende la volontà di non esimersi da un approccio critico alle fonti analizzate, pur preferendo alle opzioni radicalmente demolitrici un orientamento conservativo, eventualmente mediante integrazioni congetturali della tradizione. A ogni racconto, a volta alle palesi falsificazioni, si è cercato sempre di dare un senso – cercando di cogliere in questa pur contraddittoria realtà evenemenziale l'inveramento di modelli giuridico-istituzionali – nella persuasione che le circostanze stesse della loro propagazione e del loro successo siano in grado di rivelare i bisogni sociali e politici, talora proprio di successiva sistemazione giuridica, cui essi hanno cercato di dare soddisfazione<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Cf. per tutti Bleckmann 2002, 225–243.

<sup>40</sup> Cf. Lévy-Bruhl 1955, 42, a proposito della differenza tra lo storico puro e lo storico del diritto: «Enfin et surtout, sa conception de la vérité sera différente dans bien des cas de celle de l'historien 'pur'. Celui-ci recherche ce qui s'est réellement passé, et serait tenté de rejeter comme sans valeur les documents apocryphes et les supercheries triomphantes. Le juristicien considérera, au contraire, que, bien souvent, 'la légende est plus vraie que l'histoire', car sa propagation, son succès, sont le signe certain d'un besoin social auquel elle donne satisfaction»; Momigliano (1964) 1966a, 23; Wieacker (1975) 1983, 20–23; già, in qualche modo, Mommsen *StR* II.1, 717: «Wenn damit alles in der annalistischen Erzählung, was über die Fastentafel und das Zwölftafelgesetzbuch hinausliegt, der Geschichte verloren geht, so ist der Einblick in die logische wie praktische Weisheit der ernsten Staatsmänner, die sie in die Annalen hineingesetzt haben, ein jenen Verlust der schönen Verginia weit aufwiegender Gewinn».