

L'istituzione del senato nell'ordinamento giuridico dell'antica Roma

Autore: Redazione

In: Diritto civile e commerciale

di Dott. Mario Tocci

Questo articolo è dedicato all'Avv. Prof. Giuseppe Iannello (Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Catanzaro e Past Governatore del Distretto Lions 108 Ya) cui l'Autore - giovane giurista ma anche membro orgoglioso dell'Istituzione del Leo Club Service - si sente particolarmente legato da sentimenti profondissimi di stima e riconoscenza

1. Cenni preliminari. 2. Il senato romano durante l'epoca monarchica della storia giuridica di Roma. 3. Il senato romano durante l'epoca repubblicana della storia giuridica di Roma. 4. Il senato romano durante l'epoca imperiale della storia giuridica di Roma. 5. Bibliografia

1. Cenni preliminari

Il senato è l'assemblea popolare più risalente nell'ambito dell'ordinamento giuridico di Roma antica.

Tale premessa mi consente di affermare in via preliminare come l'argomento preso in esame si presti a una trattazione snodantesi attraverso tutte le epoche della storia romana.

Peraltro l'istituzione senatoria si è mantenuta in vigore anche nell'ordinamento giuridico italiano contemporaneo, in cui essa rappresenta la camera parlamentare più alta e prestigiosa.

A dimostrazione della rilevanza del Senato della Repubblica Italiana militano le disposizioni degli articoli 58, 59 e 86 della Carta Costituzionale.

A norma dell'articolo 58 del testo legislativo fondamentale dello Stato Italiano, solo i cittadini che abbiano raggiunto una certa età godono di elettorato attivo e passivo per il Senato: quanto al primo, essa è fissata in venticinque anni; quanto al secondo, invece, si richiede quella di quaranta anni.

A norma dell'articolo 59 della Costituzione della Repubblica Italiana, al Senato possono sedere a vita i cittadini appositamente nominati dal Capo dello Stato in virtù degli altissimi meriti conseguiti a illustrazione della Patria nel campo sociale, scientifico, artistico, letterario (i cosiddetti "senatori a vita").

Infine l'articolo 89 del supremo documento normativo del sistema giuridico italiano esige che le funzioni del Presidente della Repubblica temporaneamente impedito siano esercitate dal Presidente del Senato.

2. Il senato romano durante l'epoca monarchica della storia giuridica di Roma

Come già accennato, il senato romano nasce con la nascita dello stato di Roma e dunque esiste già in epoca monarchica.

Si veda una testimonianza di Livio:

Liv. (1, 8, 7): Centum creat [scilicet Romulus] senatores, sive quia is numerus satis erat, sive quia soli centum erant qui creari patres possunt

Liv. (1, 8, 7): Romolo designa cento senatori; tale numero è dovuto al fatto che già esso appaia sufficiente nonchè all'impossibilità di reperire una maggiore quantità di patres familias

Il passo liviano esaminato cela spunti di riflessione indefettibili per la prosecuzione del nostro discorso.

A parte la fondazione del senato ad opera di Romolo, emerge anzitutto che la condizione indispensabile e necessaria affinché un soggetto acceda al senato è quella del godimento (o, meglio, della titolarità) dello status di pater familias.

Ben si sa che il pater familias è il soggetto decano di una famiglia e quindi sui iuris, non sottoposto cioè all'autorità di alcuno.

Per traslato, però, in questo caso (come riportato da Dionigi di Alicarnasso o dallo stesso Livio), l'appellativo di patres familias identifica i patres gentium ossia i capi delle gentes dalla cui federazione si sia formata la comunità unitaria.

Ne deriva allora che il capo di una gens è destinatario dell'automatica attribuzione delle funzioni di senatore.

Ciò si accorderebbe perfettamente all'etimologia del termine senatus, derivante dal sostantivo senex ovvero "anziano".

In un contesto pari a quello delineato, la creatio (nomina) dei senatores da parte del rex (si ricordi che Romolo è il primo dei sette re di Roma) è un atto formale e vincolato cui costui non può per nessun motivo sottrarsi arbitrariamente.

Relativamente poi al numero dei senatori, è da sottolineare come esso già nel corso dell'età monarchica aumenti, portandosi - attraverso gradualmente incrementi - da quello iniziale di cento a quello stabile di trecento.

Gli incrementi, motivati dalla crescita demografica di Roma e legati quindi alla diffusione di nuove gentes, sono sostanzialmente due: il primo (di cinquanta unità) si registra in costanza del regno di Numa Pompilio ed è fedelmente documentato da Plutarco; il secondo, consistente nell'esatta duplicazione del totale dei centocinquanta raggiunto, è opera del re Tarquinio Prisco ed è puntualmente testimoniato da Cicerone.

Ma quali sono le competenze del senato romano in epoca monarchica?

Il senato romano monarchico (che si riunisce nel tempio della Curia Hostilia, nel Foro) ha una funzione consultiva, una - la *proditio interregis* - che non esiterei a definire di “supplenza amministrativa” e un’ultima (strettamente legata alla precedente) di scelta dei reges.

La funzione consultiva si attua nella fornitura di pareri su determinate decisioni da assumere (i cosiddetti *senatusconsulta*), molto probabilmente dotati di una certa forza vincolante ancorchè non formalmente imposta.

La *proditio interregis* si realizza invece allorchè - deceduto un rex - il senato proceda a designare tra i propri membri un soggetto che si incarichi di adempiere alle regie incombenze finchè un nuovo rex non sia scelto.

E pure, invero, la scelta del rex spetta di fatto al senato e ora cercherò di spiegarne i motivi.

Il rex è un sacerdote, il sommo sacerdote dell’antica Roma (tant’è vero che la sua denominazione estesa è quella di *rex sacrorum*). Come tale, egli è *declaratus* (cioè investito) da Giove per mezzo di precisi segni rivelatori della propria volontà (i *certa signa*). Una volta *declaratus*, il rex è *inauguratus*, ossia consacrato dagli *augures* (gli esperti deputati all’interpretazione dei *certa signa*), e nominato ufficialmente dall’*interrex* in carica (ogni *interrex* può durare in carica per un periodo massimo di cinque giorni, decorsi i quali deve trasferire le proprie competenze a un altro *interrex*, personalmente designato sempre tra i *senatores*).

Alla luce di quanto affermato, si comprende agevolmente come la nomina del rex sia un atto totalmente controllato dal senato, dovendo esso essere compiuto da un componente dello stesso; anche gli *augures* interpretano positivamente i *certa signa* solo ed esclusivamente a vantaggio di un soggetto gradito all’istituzione senatoria.

3. Il senato romano durante l’epoca repubblicana della storia giuridica di Roma

In età repubblicana, il senato è l’organo titolare della fondamentale funzione di approvazione delle deliberazioni dei *comitia centuriata* e dei *concilia plebis* (in un primo momento) e della sottoposizione agli stessi organismi delle proposte di deliberazione (in un secondo momento).

Si tratta della cosiddetta *auctoritas patrum*, la quale si carica di un significativo valore di controllo e manovra dell’amministrazione politica statale, di certo maggiormente accentuata quando intervenga quasi a titolo ratificatorio sulla deliberazione già assunta piuttosto che sulla proposta di deliberazione da presentare (per il semplice motivo che difficilmente il senato può assumersi la responsabilità di “bocciare” un provvedimento senza aver prima consultato il popolo).

E peraltro questo mutamento del momento di incidenza dell'intervento senatorio dimostra come l'istituzione dei patres inizi, seppur lentamente, a declinare in termini di importanza.

Qualche cenno ora ai comitia centuriata e ai concilia plebis.

I comitia centuriata sono assemblee aventi essenzialmente i compiti precipui di eleggere i consoli, pretori e censori (magistrati maggiori, dotati cioè di imperium ossia del comando militare, del potere giurisdizionale civile e criminale e del diritto di proporre le leggi nonché della facoltà di convocare i comitia medesima), rogare (votare) le leggi, dichiarare lo stato di guerra e giudicare nei processi di natura politica. Attorno al II secolo a.C. ai comitia centuriata è demandata l'elezione di tutti i magistrati.

I concilia plebis sono invece le assemblee della plebe, convocate ai fini dell'elezione delle magistrature plebee (i tribuni plebis e gli edili plebei) e della rogazione di provvedimenti (i plebiscita) inizialmente prive di valore vincolante per la collettività ma poi costituzionalmente parificati alle *leges* per effetto della rogazione - ad opera dei comitia centuriata, su proposta del dittatore Publio - della *lex Publilia Philonis de plebiscitis* nel 339 a. C.

A parte l'*auctoritas patrum*, il senato repubblicano esercita anche altre funzioni.

Sopravvive quella consultiva, affiancata da quelle di rappresentanza dello Stato nei rapporti diplomatici; disposizione della continuazione della permanenza in carica dei magistrati oltre il periodo prestabilito; amministrazione delle province.

Quanto alla rappresentanza diplomatica dello Stato, è il senato a inviare e ricevere ambascerie straniere nonché a stipulare patti e trattati di vario genere.

Quanto invece alla disposizione della continuazione della permanenza in carica dei magistrati oltre il periodo prestabilito (*prorogatio imperii*), essa è assunta dal senato qualora sia necessario consentire a un magistrato che abbia intrapreso una certa opera (amministrativa o militare) di portare a termine la stessa.

Quanto infine all'amministrazione delle province, essa è demandata al senato nel senso che sono i senatori a nominare i governatori delle medesime (scegliendoli in particolare fra soggetti che abbiano ricoperto nel quinquennio precedente il consolato o la pretura), che rimangono in carica per un intero anno ma sono di volta in volta riconfermabili.

Durante l'epoca repubblicana, i senatori sono scelti dai consoli fino al IV secolo a.C. quindi dai censori (è da rilevare l'aumento sino a seicento unità, deciso da Silla nel I secolo a.C.).

Il trasferimento della competenza della *lectio senatorum* dai consoli ai censori è frutto del *plebiscitum Ovinium* (rogato tra il 318 e il 312 a.C su proposta del tribuno della plebe Ovinio), che detta anche i criteri

informatori di tale attività.

In particolare, ai censori è imposto di far ricadere la propria scelta sull'optimum di ogni ordine sociale. La pragmatica attuazione della regola ovinia si concretizza nella selezione di soggetti già titolari di funzioni magistratuali, sia patrizi sia plebei (il che sancisce - come giustamente rilevato dal Nicosia - la trasformazione del senato da roccaforte dell'egemonia patrizia a luogo di democratico incontro del popolo nel complesso delle sue fasce sociali); ne deriva che sulla nomina censoria dei senatori influisca in modo incisivo la scelta operata dal popolo con l'elezione dei magistrati.

Il senato romano repubblicano si riunisce tanto nella vecchia Curia Hostilia quanto in altri luoghi (solitamente, templi consacrati); le sedute possono essere pubbliche e segrete (ossia a porte chiuse).

La convocazione spetta fino al II secolo a.C. a un magistratus cum imperio (quindi a un console, a un pretore, a un censore); in seguito essa è attribuita in facoltà a tutti i magistrati.

Il magistrato convocante, cui spetta la presidenza della seduta e la conseguente direzione di tutte le operazioni ad essa relative, ha una serie di facoltà complementari quali quella di illustrazione dei propri orientamenti (sententiae dictio) e l'altra di comunicare una problematica o una situazione in vista di una deliberazione senatoria a riguardo (ius referendi).

Prima di ogni votazione finale (che avviene per discessionem ossia attraverso la divisione dell'aula in due settori, occupato l'uno dai favorevoli e l'altro dai contrari alla decisione richiesta), ciascun senatore può esporre il proprio parere (sententia) in merito alla questione dibattuta senza limiti di tempo; è tuttavia consuetudine - fedelmente riferita da Cicerone in molte opere - che i senatori più autorevoli formulino una propria sententia cui gli altri si limitino a manifestare il proprio accordo o disaccordo, a seconda dei casi.

4. Il senato romano durante l'epoca imperiale della storia giuridica di Roma

L'epoca imperiale della storia di Roma si apre con l'avvento di Augusto, cui nel 23 a.C. (data che segna l'instaurazione della fase del Principato) vengono conferiti a vita i poteri fondamentali di amministrazione dello Stato.

L'assetto politico-costituzionale romano si regge ora sulla figura del Princeps, che ha di fatto esautorato delle loro funzioni gli organi magistratuali repubblicani.

In simile contesto si assiste anche a un profondo mutamento del ruolo dell'istituzione senatoria.

I patres - frattanto aumentati nel numero (dopo la restaurazione del quantitativo di trecento ad opera di Cesare) - abbandonano definitivamente l'authoritas per conservare la titolarità delle funzioni di nomina dei governatori delle province cosiddette "senatorie" (in contrapposizione a quelle "imperiali", amministrate direttamente dall'Imperatore: inizialmente sono quelle non ancora del tutto pacificate; in un momento

successivo, tutti i nuovi territori periferici conquistati divengono province “imperiali”, cosicchè a fronte di poche “senatorie” - come l’Africa proconsularis e la Sicilia - la maggior parte delle province sono “imperiali”) e, seppur per brevissimo tempo (addirittura solo fino alla salita di Claudio al soglio imperiale, nel corso del I secolo d.C.), la funzione consultiva; la quale ultima, pervero, si attua non più nella fornitura di pareri su questioni di una certa importanza ma nell’emanazione di deliberazioni dirimenti insorte controversie tra privati e aventi dunque sostanziale contenuto normativo (e scompare quando appunto i vari Principes - a partire da Claudio - iniziano a praticare l’uso di comunicare orationes contenenti provvedimenti normativi al senato, che si limita a ratificarli - peraltro neppure ricorrendo allo strumento del *consultum* - senza apportare emendamenti di sorta al fine di non contraddire la volontà dell’Imperatore).

Nel periodo in esame, ai senatori sono altresì demandate funzioni, meramente formali, giurisdizionali in materia di crimini contro lo Stato e la pubblica amministrazione (appare infatti plausibile che l’esercizio di tale funzione sia notevolmente condizionata dal Princeps); di investitura dei Principes (che si avvicendano in via di successione dinastica); di decretare (sempre su pressione di un Princeps) l’apoteosi - ossia la divinizzazione - (con la conseguente introduzione del culto) oppure la *damnatio memoriae* - ossia la cancellazione da tutti i documenti ufficiali del nome, l’abbattimento delle statue erette in onore e l’annullamento dei provvedimenti - di un Imperatore deceduto.

Nella fase imperiale del Dominato (che inizia nel 285 d.C. con l’avvento di Diocleziano ed è così definita perchè l’Imperatore ha potestà illimitata *erga homines atque res* trovantisi entro i confini del territorio statale), il senato ha pressochè uguali funzioni rispetto a quelle esercitate nel Principato.

La situazione cambia quando, nel 395 d.C. con la morte di Onorio, l’Impero si divide nella parte occidentale (con capitale Roma) e in quella orientale (con capitale Costantinopoli): lo Stato romano è diviso e si avvia a disgregazione anche la sua civiltà.

A due Stati, quindi, corrispondono due senati (in tutto perfettamente analoghi e speculari ed è per questo motivo che d’ora innanzi mi riferirò al singolare al senato, intendendo il discorso valido per ambo le assemblee in considerazione).

Il senato diviene un’istituzione elitaria, cui possono accedere soltanto i membri delle famiglie aristocratiche più blasonate (i cosiddetti *clarissimi*).

La maggior parte degli studiosi sostiene come il senato della tardissima epoca imperiale romana, composti ora da uomini ricchi ed illustri, covino i germi della definitiva scomparsa della civiltà romana e del regime feudale prossimo a svilupparsi nel primo Medioevo: come infatti è nella natura di ogni classe aristocratica, anche quella in esame aspira ad un certo grado di indipendenza del potere centrale.

I *clarissimi*, comunque, non entrano a far parte dell’istituzione senatoria solo in virtù di tale proprio

status: è infatti richiesto un atto di nomina dell'Imperatore (il *codicillum clarissimati*, sovente - ma non necessariamente - indirizzantesi verso soggetti già titolari di funzioni pubbliche), sottoposto alla ratifica dell'assise, innanzi a cui appositi iuratores giurano sull'esistenza in capo all'aspirante dei requisiti necessari per il conseguimento dello status di senatore ed appositi laudatores parlano in suo favore; ciònonostante, la ratifica medesima può essere negata se la professione dell'aspirante appaia troppo umile o i suoi vizi siano tali da sconsigliarne opportunamente l'accettazione, la cooptazione.

L'espressione frequentemente rinvenuta nelle costituzioni imperiali di *senator vel solus clarissimus* fa plausibilmente ritenere l'esistenza di senatori onorari, ossia insigniti quasi a titolo laudativo della qualifica senatoria senza però possibilità di partecipazione alle sedute assembleari.

Il numero dei senatori è vertiginosamente cresciuto (nel senato di Costantinopoli sembra se ne possano contare addirittura duemila).

Quanto alle funzioni, il senato ne esercita di natura tributaria, legislativa e giurisdizionale.

Esso infatti stabilisce le imposte che i censori dovranno poi indire, approva in seconda deliberazione le leggi già approvate dai proceres palatii e le acclama formalmente (assolvendo alla competenza della loro pubblicazione), giudica sui reati di tradimento e cospirazione contro lo Stato (purchè i relativi processi siano devoluti dall'Imperatore) e proclama i soggetti riconosciuti rei come nemici pubblici.

In alcune ipotesi, poi, il senato può essere invitato a prender parte a trattative diplomatiche.

Ma qual è adesso l'influenza politica del senato? Non certo quella propria delle epoche monarchica e repubblicana; tanto più che i senatori - contrariamente al passato - sono liberi di vivere lontani dalla capitale (sede appunto dell'istituzione) e pochi (forse una cinquantina) sono i presenti richiesti ai fini della validità delle deliberazioni.

5. Bibliografia

Nicosia, Lineamenti di storia della costituzione e del diritto di Roma, Catania, 1971

De Martino, Storia della costituzione romana, Napoli, 1971

Del Giudice, Dizionario Giuridico Romano, Napoli, 2000

<https://www.diritto.it/listituzione-del-senato-nellordinamento-giuridico-dellantica-roma/>