

Lo Stato e la sua organizzazione

Dalla monarchia alla repubblica

La società romana, che pure chiamava lo Stato «patrimonio di tutti» (*res publica*), non conobbe mai un regime democratico. Quando le ancora limitate dimensioni territoriali avrebbero consentito una diretta partecipazione alla gestione del potere, questo fu retto da un istituto monarchico e monopolizzato da poche famiglie aristocratiche (*gentes*).

Il sistema elettorale

Quando poi l'espansionismo militare estese i confini dello Stato fino a rendere impraticabile per i cittadini ogni forma di democrazia diretta, il sistema elettorale con il quale si delegavano ai magistrati le responsabilità di governo non fu mai ispirato a criteri di uguaglianza e rappresentatività. I comizi centuriati, le assemblee a cui in età repubblicana era affidata l'approvazione delle leggi, erano però privi della facoltà di proporre o di modificarle. Procedevano invece alle annuali elezioni dei magistrati, ma il corpo elettorale – da cui erano esclusi, come in tutte le società antiche, donne, stranieri e minori – era ulteriormente ridotto per la naturale diserzione di coloro che non potevano raggiungere la capitale a causa della lontananza delle rispettive residenze. Inoltre, nei procedimenti elettorali, maggior peso era riservato ai ceti più elevati, che originariamente sostenevano l'onere della difesa; quanto al favore dell'elettorato, esso si indirizzava preferibilmente verso quei candidati (così detti dalla toga candida che portavano), che ai meriti personali potevano unire il prestigio della famiglia di appartenenza e il sostegno delle sue vaste clientele.

Il cursus honorum

Le cariche, di durata annuale, cui essi aspiravano, erano accessibili secondo un ordine graduale (*cursus honorum*) di crescente responsabilità, al cui vertice era il consolato (*consulatus*). Solo in caso di estremo pericolo, e fino ad un massimo di sei mesi, si ricorse fino al III secolo a.C. ad un magistrato straordinario, il dittatore (*dictator*), cui venivano conferiti il comando militare e i pieni poteri, ordinariamente affidati ai due consoli. Questi costituivano di norma i più rappresentativi e autorevoli magistrati dello Stato, ma la collegialità (che comportava il *ius intercessionis*, diritto di veto sulle azioni del collega), la durata limitata della loro carica, l'impossibilità di un'immediata rielezione, nonché l'obbligo del rendiconto al Senato, ne limitarono notevolmente l'azione di governo.

Il Senato

Vero organo decisionale dello Stato romano ed espressione dell'élite politico-economica si affermò allora, in età repubblicana, l'assemblea senatoriale (*Senatus*), composta da consoli ed altri magistrati usciti di carica. Istituzionalmente limitato a una funzione consultiva, il Senato, per il rango elevato e la stabilità dei componenti, per la frequenza delle sedute e l'importanza delle varie questioni discusse, assunse un ruolo direzionale nella politica romana, cui impresso un indirizzo conservatore, svolgendo tuttavia una funzione stabilizzatrice e garantendo una continuità di governo e di gestione amministrativa.

Le principali magistrature di Roma

Diamo qui (in ordine ascendente di importanza) un breve prospetto delle principali magistrature romane, ricordando, peraltro, che il numero dei magistrati e le loro funzioni mutarono nel corso del tempo.

Aediles: in numero di 4 (2 patrizi e 2 plebei) sino al tempo di Cesare, diventano poi 6. Principalmente si occupano dell'annona (mercato del grano; poi, mercato in generale), della circolazione e della sicurezza in Roma, della manutenzione degli edifici pubblici e degli spettacoli (ludi).

Quaestores: dapprima 4, giungono ad essere anche 20; in origine coadiuvano i consoli, anche in mansioni giudiziarie; poi svolgono essenzialmente compiti finanziari, custodendo il tesoro pubblico e sorvegliando entrate ed uscite.

Praetores: dapprima esiste un praetor, collega minor (urbanus) dei consoli, che sostituisce nelle varie funzioni in loro assenza; poi si affianca un praetor peregrinus (per le controversie fra Romani e stranieri); infine si giunge fino al numero di 8, per il governo delle province, per impieghi militari, per l'amministrazione della giustizia, che diventa l'incarico pretorile fondamentale.

Consules: sono i due magistrati supremi; essi danno nome all'anno e governano a turno (di un mese in pace, di un giorno in guerra), con diritto di veto reciproco; hanno l'imperium sovrano, in virtù del quale convocano e presiedono Senato e assemblee popolari, indicano leve militari, comandano l'esercito. Sono preceduti dai lictores, che portano, come emblema dell'imperium, fasci di verghe in pace, fasci di verghe con scuri in guerra.

Censores: 2 magistrati eletti ogni cinque anni con un incarico della durata di 18 mesi: hanno soprattutto il compito di redigere le liste dei cittadini (census), su cui basarsi per le tassazioni e il servizio militare. Nell'ambito di questa mansione, possono rimuovere per motivi economici o morali dalle singole categorie (anche dalla classe senatoria) i cittadini indegni. Al culmine delle magistrature, essi soli hanno il privilegio di essere sepolti col manto di porpora.

Tribuni plebis: questa magistratura (giunta a comprendere sino a 10 membri), creata a difesa della plebe, non è tappa obbligatoria del cursus honorum: acquista via via potere più ampio, ma affermabile solo entro le mura di Roma e prevalentemente in termini di opposizione (intercessio tribunicia: diritto di veto contro le deliberazioni degli altri magistrati).

L'organizzazione delle province

Tale assetto costituzionale, per la sua agilità e funzionalità, si impose come modello ispiratore anche per quei centri urbani, municipi o colonie, sparsi in tutto il territorio romano e a cui la capitale lasciò a lungo ampi margini di autonomia nella gestione dell'amministrazione cittadina.

Con accortezza e lungimiranza poi, parallelamente all'acquisizione di nuovi territori, la dirigenza romana sperimentò nei confronti dei popoli sottomessi diverse strategie amministrative, più o meno flessibili a seconda delle differenti situazioni politiche.

Peraltro, dopo una prima fase di sfrenata esazione di imposte e sistematico sfruttamento delle risorse, l'amministrazione romana apprese, nel rispetto delle religioni e delle usanze locali, a valorizzare anche le potenzialità economiche delle province, affidate al governatorato di ex-consoli o ex-pretori (proconsules

o *propraetores*).

Il principato

L'avvento al potere, dopo un lungo periodo di lotte e di guerre civili, di un imperatore (*imperator, princeps*), nel 27 a.C., se formalmente lasciò in vita il vecchio assetto costituzionale repubblicano, in realtà modificò radicalmente i rapporti di forza nel mondo romano. Egli infatti riassunse nella sua persona il supremo comando militare dei consoli, il potere civile dei tribuni della plebe e l'autorità religiosa dei pontefici. I magistrati, compresi i consoli, furono da allora prescelti su sua segnalazione, fino a quando i comizi, privati di ogni autonomia decisionale, cessarono di riunirsi. Anche il Senato, di conseguenza, accolse personaggi graditi all'imperatore, ma dal suo interno i rappresentanti delle antiche famiglie nobiliari, a capo di clientele ancora potenti, continuarono a lungo ad opporglisi, difendendo ad oltranza i propri privilegi. Se il potere decisionale del Senato andò gradualmente riducendosi, esso tuttavia, come istituzione, conservò il suo prestigio e, ospitando sempre più numerosi membri di estrazione provinciale, alti funzionari della burocrazia imperiale, autorevoli capi militari, si trasformò in organismo rappresentativo dei nuovi ceti dirigenti dell'impero.

Funzionari e burocrati

I territori soggetti al dominio romano, che in età traiana (98-117 d.C.) raggiunsero la massima estensione, necessitarono per la loro amministrazione di un personale burocratico sempre più numeroso e preparato. Così, alle dipendenze dell'imperatore, si andò progressivamente costituendo una gerarchia di funzionari addetti alla gestione sia del suo patrimonio privato sia dell'erario pubblico. Nel II secolo d.C. si manifestò poi la tendenza, sempre più accentuata nei secoli successivi, ad accentrare presso l'amministrazione imperiale ogni compito di gestione; ne fece le spese l'autonomia dell'amministrazione municipale. Municipi e colonie si videro infatti imporre dal potere centrale commissari governativi con l'incarico di controllare le finanze cittadine, di gestire lasciti pubblici, di sovrintendere ad ogni minuta incombenza fiscale.

Gli incarichi dell'amministrazione imperiale, numerosi e ben retribuiti, se da un lato costituirono una cospicua fonte di reddito per un ceto medio sia italico sia provinciale, fornito della necessaria istruzione, d'altro lato rappresentarono, insieme con le spese militari, un grave problema finanziario per il bilancio statale, non più compensato dai proventi delle guerre di conquista.

Testimonianze

Primordi della repubblica romana
(Cicerone, *De re publica* II, 32, 56)

Dopo la cacciata dei re, il funzionamento delle magistrature repubblicane via via istituite fu fortemente condizionato dall'ingerenza del Senato, che favoriva apertamente il potere nobiliare.

Il Senato tenne adunque lo Stato in quell'epoca in tali condizioni, che, pur in un popolo libero, poche fossero le cose regolate per mezzo del popolo, e le più secondo l'autorità, la tradizione e gli usi del Senato, e che i consoli avessero un potere limitato nel tempo all'anno soltanto, sebbene di carattere regio per la sua stessa natura e sotto l'aspetto giuridico. Quello poi, che era essenziale a conservare la potenza dei nobili, era mantenuto con estrema energia, che cioè le deliberazioni dei comizi non fossero valide se non approvate dall'autorità del Senato. Proprio in questi tempi fu istituito anche il dittatore, dieci anni circa dopo i primi consoli, nella persona di T. Larcio, e questa forma di potere

supremo sembrò una novità ed assai vicino per simiglianza a quello regio. Tuttavia tutto era nelle mani degli ottimati con somma autorità, mentre il popolo non faceva opposizione, e grandi imprese guerresche venivano condotte in quei tempi da personaggi di fortissimo animo ed investiti di sommi poteri, dittatori e consoli.

(trad. di L. Ferrero)

Quando si prende la parola in Senato
(Aulo Gellio, Noctes Atticae 4, 10)

Prima dei tempi di Gellio (II secolo d.C.) l'ordine secondo cui i senatori esprimevano il loro parere non era regolamentato in modo univoco, anche se esistevano delle consuetudini.

Prima della norma che ora è in vigore nel regolamento del Senato, l'ordine seguito nel chiedere l'opinione dei senatori non fu sempre lo stesso; a volte si chiamava per primo quegli che era stato ammesso per primo in Senato dai censori, altre volte quelli che erano consoli designati; alcuni consoli, spinti da amicizia o da relazioni personali, chiamavano per primo a esprimere il proprio parere chi sembrava loro opportuno, come segno di deferenza e senza rispettare l'ordine stabilito. Tuttavia, quando non si seguiva l'ordine, si badò a non chiamare per primo uno che non fosse stato console. Si dice che Caio Cesare, durante il consolato che resse unitamente a Marco Bibulo (59 a.C.), facesse solo quattro volte la chiamata in modo non regolare. Una di queste chiamate irregolari fu quella di Marco Crasso; ma dopo che Cesare ebbe sposata la figlia di Gneo Pompeo, cominciò a chiamare per primo Pompeo.

(da Passato Presente – D'Agostini)