

Problemi della dispensa da legge nella storia costituzionale e politica romana

di *Francesca Reduzzi Merola*

Un istituto, se così è possibile definirlo, dai contorni sfuggenti, quello della *solutio legibus*, o dispensa da legge.

Le testimonianze sono scarse ed in parte contraddittorie, sia per il periodo più antico della storia di Roma, sia per gran parte dell'età repubblicana. In base alle fonti di cui disponiamo, sappiamo che in teoria l'esenzione doveva essere disposta con lo stesso strumento che aveva posto la *lex*, cioè attraverso deliberazione di un'assemblea popolare, ma paradossalmente si intensificano i dati nel momento in cui si assiste ad una modifica dell'istituto, quando, cioè, la dispensa dall'osservanza di una legge appare una prerogativa del senato.

Ripercorrere le tappe di questo cammino è affacciarsi sulle dinamiche senato-assembly popolari-magistrati, terreno sempre fertile di suggestioni che aiutano a penetrare più a fondo nei meccanismi della crisi politica ed istituzionale che portò all'agonia e poi al crollo della repubblica e all'instaurarsi del principato¹.

Come ho già avuto modo di sostenere, la *solutio legibus* operata dal senato rientra, nell'epoca tardorepubblicana, tra i poteri che questo organo ha acquisito a discapito delle assemblee popolari che lo detenevano (o si riteneva lo detenessero) in precedenza; è possibile affiancare tale potere a quel *genus* inerente alla dichiarazione che il popolo non è tenuto all'osservanza di una data legge² che, nella prassi costituzionale romana, mi è sembrato assimilabile ad un potere di cassazione³.

Vorrei indicare alcune linee che mi sono parse interessanti per delineare lo sviluppo e la rilevanza del fenomeno.

In generale, la dispensa da legge in età repubblicana concerne per lo più il superamento dei requisiti richiesti per l'elezione ad una magistratura: così la prima *solutio* storicamente accertata, quella di Scipione Emiliano nel 147 (durante la terza guerra punica) e – come sembra – anche quella per lo stesso Scipione del 134 a.C. (guerra numantina) riguardano la sua elezione al consolato contro le disposizioni della *lex Villia annalis*, la prima, di un'altra legge – forse della metà

F. Reduzzi Merola, Università degli Studi di Napoli Federico II: reduzzi@unina.it

1. Un illuminante esempio di indagine sulle strutture politiche e “costituzionali” di Roma antica è stato compiuto, di recente, da Panì 2010, su cui cfr. Santini 2010, pp. 159-166.

2. Cfr. Ascon, *in Cornelian.*, pp. 68-69 Clark (= pp. 47-48 Stangl).

3. Mi permetto di rinviare ai miei studi Reduzzi Merola 2001 e 2007.

del II secolo – che vietava del tutto l’iterazione del consolato, la seconda; le fonti indicano un senatoconsulto indirizzato ai tribuni della plebe perché proponessero un plebiscito abrogativo della legge che era di impedimento all’elezione dell’Emiliano⁴. Vediamo quindi un’azione congiunta e, malgrado dissensi iniziali dovuti, almeno nel primo caso, all’opposizione di uno dei consoli, alla fine concorde, dei principali organi statuali: popolo (nel caso di specie, il concilio plebeo), magistrati e senato.

Prima di questi episodi, nei quali si nota la necessità della sospensione di un plebiscito precedente ad opera di un altro plebiscito (e come la terminologia adoperata dagli autori di lingua greca, segnatamente Appiano⁵, fa chiaramente intendere), vi è un’altra testimonianza che riguarda il periodo della seconda guerra punica, quando, secondo Tito Livio⁶, nel 217 fu votato *ex auctoritate patrum* un plebiscito *de lege solvendis consularibus*, per far fronte all’emergenza determinata dalla presenza degli eserciti di Annibale in Italia. Il provvedimento riconosceva al popolo, per la durata della guerra, il diritto di rieleggere consoli chi volesse e quante volte volesse, tra quelli che avevano già ricoperto la suprema carica (*quoad bellum in Italia esset, ex iis qui consules fuisse quis et quotiens vellet, reficiendi consules populo ius esset*), dispensandoli, così, dalla legge che vietava la rielezione intradecennale⁷. Proprio in relazione alle dispense finora esaminate è opportuno ricordare la prima *solutio* di cui si ha notizia, quella richiesta al concilio plebeo per la rielezione, nel 297, di Quinto Fabio Massimo Rulliano, che era già stato console in anni precedenti. Ma come mi è sembrato di dover sottolineare altrove, non sembra che questa dispensa da legge a favore del personaggio in questione sia poi stata votata⁸.

Per le elezioni del 199 un’altra proposta di dispensa ebbe ad oggetto il giuramento *in leges* di C. Valerio Flacco, eletto edile curule, che era però *flamen Dialis*: poiché a questo sacerdote era precluso il giuramento indispensabile per poter rivestire la carica, lo stesso Flacco sollecitò una *solutio legibus* (in questo caso si sarebbe trattato di una dispensa da norma consuetudinaria); ma il senato preferì evitare l’esenzione dal giuramento permettendo (per il tramite di un’autorizzazione votata nel *concilium plebis*) che a giurare fosse suo fratello in veste di “sostituto” (*Datus qui iuraret pro fratre L. Valerius Flaccus praetor designatus; tribuni ad plebem tulerunt plebesque scivit ut perinde esset ac si ipse aedilis iurasset*)⁹.

4. App., *Lyb.* 112 e *Ib.* 84, e cfr. altre fonti e bibliografia anteriore in Reduzzi Merola 2001, pp. 113-115; Ead. 2007, pp. 127-130 e ora anche Rampazzo 2008, pp. 114-116, con ampia bibliografia; Pani 2010, p. 92.

5. Cfr. l’analisi dei termini greci che ho compiuto in Reduzzi Merola 2001, pp. 131-140.

6. Liv. 27, 6, 7.

7. Sulla datazione dello stesso plebiscito, tuttavia, Livio esprime dei dubbi, cfr. Rotondi 1912, s. a. 217.

8. In particolare Liv. 10, 13, 9-10 e cfr. Reduzzi Merola 2001, pp. 101-110, e 2007, pp. 120-127, anche per i dubbi sulla tradizione annalistica cui attinge Livio in relazione alle vicende di quegli anni; Fabio Massimo Rulliano fu console nel 322, 310, 308, 297 e 295.

9. Sull’episodio, Milazzo 2004, pp. 311-318.

Altri casi riguardano la norma sul cumulo delle cariche: nel 184 alcuni tribuni della plebe richiesero la dispensa per l'elezione alla pretura di un personaggio che era edile curule¹⁰, per rimpiazzare un pretore defunto, contro il parere degli altri tribuni. Il senato, visti i contrasti sorti ed anche l'opposizione del console Porcio, rinunciò a sostituire il pretore mancante.

Comunque, è bene ribadirlo, in tutti i casi sopra esaminati non si perviene quasi mai alla votazione della *solutio*, e quando ciò avviene è il *concilium plebis* a deliberare, a seguito di *senatusconsultum*. Una sola fonte, la *Rhetorica ad Herennium*, attribuisce la prima dispensa a favore dell'Emiliano ad un provvedimento senatorio¹¹, contro il resoconto di Appiano, e se da un lato risulta una testimonianza meno attendibile di quella offerta dallo storico di Alessandria, dall'altro fa intendere che al tempo dell'anonimo autore, probabilmente gli anni 80 del I secolo a.C., questa era una procedura considerata abituale.

Le cose cambiano, infatti, nel corso del I secolo, anche se la mancanza di testimonianze dirette relega la ricostruzione che proponiamo, per quanto plausibile, nel campo delle ipotesi. Poiché sappiamo che Gaio Cornelio, famoso tribuno plebeo¹², nel 67 a.C. propose tra le altre una *rogatio* con la quale intendeva diminuire il potere senatorio di dispensa – come riferisce Asconio nel suo commento alla *pro Cornelio ciceroniana*¹³ – dobbiamo dedurne che tra la fine del II e i primi decenni del I secolo il senato aveva cominciato a *solvere legibus* senza l'intervento del *concilium plebis*. In particolare dopo le riforme in senso aristocratico introdotte da Silla l'assemblea della plebe aveva perso ogni potere, pertanto non è difficile pensare che il senato, che già aveva dimostrato una forte influenza sulle concessioni di dispensa, abbia ampliato la sua sfera di competenza concedendo direttamente, con *senatusconsultum*, le *solutiones* da legge. È probabile che alla base della *lex Cornelia de legibus solutione* del 67 ci siano stati dei casi particolari, le innumerevoli esenzioni concesse dai soli *patres* dopo la *lex Cornelia de magistratibus* e dopo che i censori del 70 avevano espulso dal senato diversi personaggi che cercarono poi di ricuperare il seggio senatorio facendosi rieleggere alla questura o alla pretura prima del previsto intervallo decennale¹⁴.

La testimonianza di Asconio, principale fonte sul problema, dà conto di una prima proposta di legge con la quale il tribuno voleva restituire al popolo il potere di concedere dispense; a seguito di proteste dei senatori e dell'*intercessio* di un tribuno favorevole agli avversari, modificò la *rogatio* nel senso che le *solutiones* dovessero essere approvate in senato con un numero minimo di duecento presenti, e che potessero successivamente e solo eventualmente essere sottoposte in veste di proposte di legge ai *concilia plebis*, senza rischio di *intercessio*.

10. Liv. 39, 39, 4; su cui Rampazzo 2008, p. 391.

11. *Rhet. ad Her.* 3, 2, 2; vedi Reduzzi Merola 2001, p. 115.

12. Noto particolarmente ai romanisti per la *lex de edictis praetoris*, dal contenuto controverso.

13. Ascon., *in Cornelian.*, pp. 58-59 Clark (= 47-48 Stangl).

14. Vedi Cass. Dio. 36, 38, 3; per la bibliografia essenziale rinvio ancora a Reduzzi Merola 2007, pp. 117-120 e a Pani 2010, pp. 90-102.

Questa *rogatio* venne approvata malgrado, ancora, vi fosse chi si opponeva, ma è possibile verificare che sia negli anni precedenti al 67 (per i casi a noi noti) – neanche dopo che la *lex Pompeia Licinia* nel 70 aveva reintegrato i tribuni plebei nei loro poteri – sia successivamente al tribunato di Cornelio, ad agire è sempre e soltanto il senato senza più alcun intervento popolare. Quasi tutti i casi di dispensa del I secolo a.C. indicati dalle fonti, che ometterò qui di riportare compiutamente, rinviando per la panoramica generale ad altri miei scritti¹⁵, hanno ad oggetto le *leges annales* (*lex Villia*, *lex Cornelia de magistratibus*); un esempio per tutti l’elezione al consolato di Pompeo, *legibus solitus ex senatus consulto*¹⁶, che non aveva ricoperto altre magistrature.

Un episodio, però, si distacca dal gruppo, aprendo una nuova prospettiva: si tratta del decreto senatorio sollecitato da Cicerone (all’inizio del 43) con il quale si riconosceva ad Ottaviano il rango senatorio, la possibilità di votare fra i pretori e, soprattutto, di candidarsi a qualunque magistratura volesse senza rispettare le *leges annales*¹⁷. Sappiamo che il 19 agosto dello stesso anno il futuro *princeps* sarà, infatti, eletto console, a soli venti anni, dopo che la sua candidatura era stata proposta dai suoi centurioni¹⁸.

Le concessioni che vengono elargite ad Ottaviano esulano, come si vede, dalla classica tipologia di *solutio* relativa al *cursus honorum*, e la ampliano; si cominciano cioè a comprendere specifici riconoscimenti. Di genere non dissimile appare la richiesta di impunità ancora da parte di Cicerone e votata dal senato, sempre nel 43, per coloro che avessero abbandonato l’esercito di Antonio contro il quale era stato decretato un *senatusconsultum ultimum*¹⁹. Con questi provvedimenti senatorii, tuttavia, siamo ancora in un regime almeno apparentemente repubblicano: il triumvirato, il “mostro a tre teste” con il suo carico di morte e di arbitrio, è del 27 novembre 43.

Agli inizi del principato, sembra continuare la prassi consueta. Un senatoconsulto esentò i giovani celibi dal divieto, previsto dalla legge Giulia *de maritandis ordinibus*, di assistere ai *ludi saeculares*, nel 17 a.C.²⁰, e nel 12 i senatori concessero ai celibi e alle nubili il diritto di assistere a spettacoli e partecipare ai banchetti nel giorno del compleanno del principe: probabilmente la dispensa riguardava anche i compleanni futuri²¹.

Sulla scia delle delibere senatorie appena viste, che conferivano esenzioni da disposizioni legislative sotto la veste di onori di vario genere a personaggi vicini

15. Reduzzi Merola 2001, pp. 115-125 e 2007, pp. 130-135.

16. Cic., *De imp. Cn. Pomp.* 21, 62.

17. Cic., *Phil.* 5, 46-47; Cicerone riporta il testo del decreto, *Phil.* 5, 46: [...] *senatui placere, C. Caesarem, Gai filium, pontificem, pro praetore, senatorem esse sententiamque loco praetorio dicere, eiusque rationem, quemcumque magistratum petet, ita haberi ut haberi per leges liceret, si anno superiore quaestor fuisset*. Cfr. Mancuso 1988, pp. 161-169.

18. Cass. Dio 46, 43, 1; Suet., *Aug.* 26; App., *BC* 3, 361, parla genericamente di soldati; cfr. De Martino 1974², pp. 75-76.

19. Cic., *Phil.* 5, 34.

20. *CIL VI* 32323, ll. 55-57.

21. Cass. Dio 54, 30, 5; cfr. Spagnuolo Vigorita 1992, pp. 97-98; Id. 2010³, p. 116.

ad Augusto, si pone la testimonianza di Cassio Dione, 55, 2, 6, che descrive appunto gli onori stabiliti per Livia, tra i quali il *ius trium liberorum*, dopo la morte di Druso, avvenuta nel 9 a.C. Lo storico bitinico precisa che prima (πρότερον) tali gratificazioni avvenivano tramite il senato (διὰ τῆς βουλῆς), mentre ora (νῦν) è il *princeps* a provvedervi; Dione non presenta il provvedimento per Livia come una *solutio legibus*, bensì come la concessione di un riconoscimento, una «gratificazione» (si noti il verbo χαρίζεται): (Λιουία) ἐξ τὰς μητέρας τὰς τρὶς τεκούσας ἐσεγράφη. Οἵς γὰρ ἀν τὸ δαιμόνιον, εἴτ'οὖν ἀνδρῶν εἴτε γυναικῶν, μὴ δῷ τοσαυτάκις τεκνῶσαι, τούτων τισὶν ὁ νόμος, πρότερον μὲν διὰ τῆς βουλῆς νῦν δὲ διὰ τοῦ αὐτοκράτορος, τὰ τῶν τρὶς γεγεννηκότων δικαιώματα χαρίζεται²².

Sembra, quindi, ancora il senato ad occuparsi della dispensa, tuttavia lo storico asserisce che questo potere passerà nelle mani dell'αὐτοκράτορ, e certamente ai suoi tempi la concentrazione di poteri nella persona dell'imperatore è cosa pacifica.

Nelle *Res Gestae* è Augusto a precisare che per onorarlo il senato ed il popolo avevano designato consoli Gaio e Lucio Cesare, i suoi amati nipoti, quando avevano compiuto 14 anni (ed avevano, quindi, assunto la toga virile: Gaio nel 5 e Lucio nel 2 a.C.), perché potessero poi ricoprire la carica a vent'anni²³. Tacito descrive analoghe concessioni di dispensa (dalle leggi sul *cursus honorum*) sollecitate da Tiberio per Nerone²⁴ e poi per Druso²⁵.

Dalla casistica appena esaminata risulta evidente che durante il principato continua ad essere diffusa la prassi della concessione delle dispense da legge attraverso senatoconsulto, per quanto queste sembrino circoscritte a persone vicine alla famiglia imperiale, e quindi acquistino carattere di onorificenze. Fin dagli inizi, però, si prospetta una competenza del *princeps*, che già manifesta la sua volontà nel promuovere le deliberazioni senatorie.

Sappiamo che fin dalla fine della repubblica i senatoconsulti sembrano avere valore normativo, e sono posti sullo stesso piano della *lex* tra le fonti del diritto nella famosa trattazione *Topica* di Cicerone²⁶. Il cammino della delibera senatoria verso la funzione legislativa è segnato dagli svariati ambiti di attività dell'assemblea dei *patres*: i senatoconsulti normativi, la *solutio legibus*²⁷, i senatoconsulti interpre-

22. Cass. Dio. 55, 2, 6.

23. 14. {Fil}ios meos, quos iuv[enes] mibi eripuit for[tuna], Gaium et Lucium Caesares, honoris mei caussa senatus populusque Romanus annum quintum et decimum agentis consules designavit, ut [e]um magistratum inirent post quinquennium. Et ex eo die, quo deducti [s]unt in forum ut interessent consiliis publicis decrevit sena[t]us.

24. Tac., *Ann.* 3, 29, 1-2.

25. Tac., *Ann.* 4, 4, 1.

26. Cic., *Top.* 5, 28: *Ut si quis ius civile dicat id esse quod in legibus, senatus consultis, rebus iudicatis, iuris peritorum auctoritate, edictis magistratum, more, aequitate consistat.* Cfr. Spagnuolo Vigorita 1992, p. 94; e anche Arcaria 2010, p. 376; rapportati al parametro della *lex*, tra gli *iura populi Romani*, lo saranno da Gaio, com'è noto, *Institutiones* 1, 4: *Senatusconsultum est, quod senatus iubet atque constituit; idque legis vicem optinet, quamvis de ea re fuerit quae situm.*

27. Anche sulla *solutio legibus* del *princeps* bisognerebbe tornare: intanto cfr. Reduzzi Merola 2001, p. 123, n. 109, e il recente volume uscito per il bimillenario della nascita di Vespasiano (2009).

tativi, l'*auctoritas patrum*, il potere di cassazione di una legge, come opportunamente è stato osservato²⁸; il valore legislativo del senatoconsulto sarà raggiunto pienamente solo attraverso la ricezione dell'*oratio principis* nella deliberazione del senato, tra la fine del I e il II secolo d.C.²⁹.

Bibliografia

- Arcaria F., recensione a Reduzzi Merola 2007, in "Iura" 57, 2008-2009, pp. 363-381.
- Crifò G., 'Dispotismo triumvirale', costituzione e legalità repubblicana, in *Tradizione romanistica e Costituzione*, I, Napoli 2006, pp. 805-814.
- De Martino F., *Storia della costituzione romana*, IV/1, Napoli 1974².
- La lex de imperio Vespasiani e la Roma dei Flavi. Atti del Convegno Roma, 20-22 novembre 2008*, Roma 2009.
- Mancuso G., *Studi sul decretum nell'esperienza giuridica romana*, in "Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Palermo", 40, 1988, pp. 161-169.
- Milazzo F., *Due tabù del flamen dialis e un'ipotesi sul iurare in leges*, in "Index", 32, 2004, pp. 311-318.
- Milazzo F., *Giurare in legem e legi parere nel de inventione*, in *Scritti Nicosia*, V, Milano 2007, pp. 427-442.
- Palazzolo N., *Le fonti di produzione del diritto classico*, in F. Arcaria (a cura di), *Le fonti di produzione del diritto romano*, Catania 2002, pp. 11-81.
- Pani M., *Il costituzionalismo di Roma antica*, Roma-Bari 2010.
- Rampazzo N., *Quasi praetor non fuerit. Studi sulle elezioni magistraturali in Roma repubblicana tra regola ed eccezione*, Napoli 2008.
- Reduzzi Merola F., *Iudicium de iure legum. Senato e legge nella tarda repubblica*, Napoli 2001.
- Reduzzi Merola F., *Aliquid de legibus statuere. Poteri del senato e sovranità del popolo nella Roma tardorepubblicana*, Napoli 2007.
- Rotondi G., *Leges publicae populi Romani*, Milano 1912, ried. Hildesheim 1990.
- Santini P., *Il "costituzionalismo" di Roma antica, a proposito di Pani M., «Il costituzionalismo di Roma antica»*, Roma-Bari 2010, in "Index", 38, 2010, pp. 159-166.
- Spagnuolo Vigorita T., *La legislazione imperiale. Forme e orientamenti*, in *Storia di Roma*, 2/III, Torino 1992, pp. 85-132.
- Spagnuolo Vigorita T., *Casta domus*, Napoli 2010³.

28. Arcaria 2010, pp. 363-381, recensione a Reduzzi Merola 2007. Sarebbe interessante, come auspica il mio recensore, indagare pure sull'abrogazione di leggi durante il principato: per esempio Tac., *Ann.* 3, 28, 2 e Cass. Dio. 53, 2, 5 narrano che Augusto con un editto "abolì" alcuni provvedimenti presi quando era triumviro: Spagnuolo Vigorita 1992, p. 88 e 2010³, pp. 12-13; cfr. pure Crifò 2006, p. 813; mi riprometto di farlo in una prossima occasione.

29. Cfr. la lucida sintesi di Palazzolo 2002, pp. 13-18.

Abstract

This paper aims to illustrate powers of the senate related to the exemption from the law during the Republic and the Principate. In the republican age the *solutio legibus* is granted by means of a plebiscite, but after Sulla's dictatorship it seems granted by the senate as at the beginning of the Principate, even if Augustus appears to influence senate's decisions. *Solutio legibus*, with other senatorial powers, is one of the aspects of normative power of *patres*' assembly.