

Giuseppe Valditara

Il dictator tra emergenza e libertà



Giappichelli

1.

Emergenza e dittatura

Se leggiamo attentamente i lessici della lingua italiana¹, troviamo alcune caratteristiche che connotano l'emergenza. Intanto essa, come forma sostantivata del verbo emergere, assume un significato normalmente negativo. Si tratta cioè di situazioni impreviste, eccezionali, particolarmente critiche, foriere di pericolo per la collettività, che richiedono interventi di soccorso eccezionali, immediati ed urgenti². Uno dei tratti della emergenza è la temporaneità³.

Lo stato di emergenza⁴, che trova la sua disciplina nell'ordinamento italiano negli artt. 1; 7; 24; 25 del d.l. n. 1/2018 (Codice della protezione civile), autorizza poteri straordinari per periodi limitati e predefiniti in occasione di eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo.

L'art. 7, 1, lettera c) considera "emergenze di rilievo nazionale

¹ V. Enc. Treccani, 2, 1987, s.v. *Emergenza*, 250.

² Cfr. in questo senso anche Corte Cost. sent. n. 418/1992: "Nel ricorrere di così gravi emergenze, quando l'ambiente, i beni, e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria ed urgente, risulta giustificato che si adottino misure eccezionali".

³ Cfr. Corte Cost. sent. n. 15/1982 in cui si sottolinea come "l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea"; v. anche ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *AIC*, 2 (2015), 1.

⁴ Sul punto v. recentemente LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *AIC*, 2 (2020), 109 ss.

connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24".

Sono cioè situazioni che fuoriescono dalla normalità dei casi, emergono, nel significato latino di "e" cioè "da", "uscir fuori", "dall'interno all'esterno" e "mergere" nel senso di immergersi, tuffarsi ovvero anche affogare nell'acqua. *E-mergere*, dunque, in senso figurato, uscire dall'acqua.

Situazioni emergenziali previste da numerose leggi consentono poi l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti. Così, per esempio, l'art. 117 del d.lgs. n. 112/1998 consente ai sindaci la emanazione di provvedimenti di urgenza in materia di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale; gli articoli 50 comma 5 e 54, commi 4 e 4 *bis* del d.lgs. n. 267/2000 legittimano il sindaco ad adottare ordinanze di carattere contingibile ed urgente per fronteggiare rispettivamente emergenze sanitarie o di igiene pubblica o imminenti pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, e dirette a tutelare l'integrità fisica della popolazione ovvero a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, etc.

I presupposti di questi provvedimenti sono individuati da una costante giurisprudenza in tre elementi: 1. l'urgenza, ovvero l'impossibilità di differire ulteriormente il provvedimento stante la ragionevole previsione di un prossimo pregiudizio, che risulta dunque incombente; 2. la contingibilità, ovvero la necessità del provvedimento stante l'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo con mezzi ordinari; 3. la temporaneità, ovvero la indicazione di un limite temporale di efficacia delle ordinanze⁵.

⁵ Cfr. Cons. Giust. amm. Sicilia, 25/02/2021, n. 140; Cons. Stato, sez. IV, 11/01/2021, n. 344; Cons. Stato, sez. II, 4/01/2021, n. 88; T.A.R. Piemonte, sez. II, 18/02/2021, n. 175; T.A.R. Salerno (Campania), sez. II,

Poteri emergenziali si possono poi configurare nell'ordinamento italiano nel caso della dichiarazione dello stato di guerra e per affrontare situazioni di tipo insurrezionale.

La guerra è considerata anzi dalla dottrina come la “massima emergenza”⁶. Più complessa è tuttavia oggi la definizione del concetto di guerra, posto che il riferimento al diritto internazionale⁷ ed al suo inquadramento entro lo schema del conflitto armato fra Stati non sembra più idoneo a ricomprendere eventi bellici cagionati da organizzazioni terroristiche che agiscono senza essere sovrane su un territorio definito⁸. Per quanto riguarda l'emergenza bellica, l'art. 78 della Costituzione prevede che “Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari”. Spetta dunque al Parlamento stabilire limitazioni e sospensioni di diritti fondamentali⁹.

21/08/2017, n. 1304; T.A.R. Napoli (Campania), sez. V, 08/09/2017, n. 4324; T.A.R. Venezia (Veneto), sez. III, 29/06/2017, n. 606; T.A.R. Genova (Liguria), sez. I, 27/01/2016, n. 82; T.A.R. Piemonte, sez. II, n. 996.

⁶ Così VARI, *Necessitas non habet legem? Alcune riflessioni sulle situazioni di emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 191.

⁷ Cfr. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, 1955, 39; MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, 1967, 84; BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1987, 665 ss.; VARI, *op. cit.*, 192 s.

⁸ Cfr. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2002, 24; ANDÒ, *Terrorismo e fondamentalismo*, in *Quad. cost.*, 2002, 73; FRANCHINI, *Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan*, in AA.VV., *Studi per Giovanni Motzo*, 2003, 216 s.; VARI, *op. cit.*, 193 s. V. anche DELL'ACQUA, *Alla ricerca del nemico. Riflessioni a margine del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374*, in AA.VV., *Studi per Giovanni Motzo*, cit., 139, a proposito della definizione di “nemico”.

⁹ Sulla portata dell'art. 78 della Costituzione v., recentemente, VEDASCHI, *Commento all'articolo 78 della Costituzione della Repubblica italiana*, in CLEMENTI, CUOCOLO, ROSA, VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana: commento articolo per articolo*, 2, II, *Ordinamento della Repubblica (Articoli 55-139) e Disposizioni transitorie*, 2018.

Per quanto riguarda invece l'emergenza interna, essa può identificarsi come "una situazione che rileva dal punto di vista della sicurezza e dell'ordine pubblico interno e non interessa se non eccezionalmente ed indirettamente le relazioni internazionali"¹⁰, consiste in altre parole nel cosiddetto "stato d'assedio civile o politico", che "suole realizzarsi allorquando il Governo o, a seconda dei casi, l'esecutivo, emette un provvedimento volto a constatare ed a valutare una situazione di particolare pericolo *interno* per l'ordinamento e per il regime vigente, dichiarandone l'insorgenza, ed assumendo codesta dichiarazione come presupposto all'emanazione di ulteriori provvedimenti eccezionali"¹¹. Con riguardo a queste situazioni si ritiene che la Costituzione italiana offra una gradazione di interventi che può arrivare ad intaccare l'esercizio di fondamentali diritti di libertà, si è parlato al riguardo di "valvole di flessibilità del sistema costituzionale", che possono essere utilizzate per abbassare il livello di garanzia "laddove la Costituzione rimette alla legge la concreta determinazione delle modalità di limitazione dei diritti fondamentali (ad es. nel caso degli artt. 13, 14 e 15 Cost.)"¹².

Rimangono escluse ovviamente situazioni di "emergenza radicale", ovvero di una "macro-situazione di emergenza"¹³ per cui si è sostenuta la vigenza del principio fattuale *salus rei publicae suprema lex esto*¹⁴, in virtù del quale "la situazione di necessità ge-

¹⁰ Così SORRENTINO, *Le Fonti del Diritto*, 2002, 99.

¹¹ Cfr. MOTZO, *Il comando delle Forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano*, 1957, 193 s.

¹² Cfr. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, 2020, 133.

¹³ Cfr. OLIVETTI, *op. cit.*, 133 s.

¹⁴ Il principio risale a Cic. *leg.*, 3.3.8: *Regio imperio duo sunt, iique a praeuendo iudicando consulendo praetores iudices consules appellamino. Militiae summum ius habent, nemini parent. Ollis salus populi suprema lex esto.* Su di esso v. MASI DORIA, *Salus populi suprema lex esto. Modelli costituzionali e prassi del Notstandsrecht nella res publica romana*, in *Poteri magistrature processi nell'esperienza costituzionale romana*, 2015, 1 ss.; 5 s., in particolare, secondo cui la *salus populi sa-*

nererebbe una risposta che potrà essere valutata, alla fine, quasi solo sul piano della sua efficacia”¹⁵. Certamente, in tali situazioni, il decreto legge appare come “l’istituto costituzionale utilizzabile”¹⁶.

Le situazioni emergenziali si caratterizzano dunque nell’ordinamento italiano per autorizzare l’attribuzione al Governo o ad organi amministrativi di poteri straordinari idonei a comprimere diritti costituzionali e persino, in certe situazioni estreme, a sospendere per un periodo di tempo circoscritto alcune garanzie costituzionali.

Con riguardo all’antica Roma, l’emergenza, rappresentata dallo stato di pericolo, ovvero dallo stato di necessità, è stata collegata alla nomina del *dictator*, che avrebbe presupposto quella che nei tempi moderni è la dichiarazione dello stato di assedio¹⁷, che,

rebbe per Cicerone una ‘norma di chiusura’ ovvero una *Grundnorm* dell’ordinamento immaginato dall’Arpinate.

¹⁵ Cfr. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., 134.

¹⁶ Cfr. OLIVETTI, *ibid.*

¹⁷ V. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, 2.1, 1874, 142, relativamente allo “schwerer Kriegsgefahr” come presupposto per la nomina del *dictator*; 151; 164: “ungefähr dasselbe, was heutzutage die Suspension der Civiljustiz und die Erklärung des Kriegsrechts ist”; SCHMITT, *La dittatura*, 1921, trad. it., 2006, 21; ROSSITER, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 1948, 15 ss.; GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, 1965, 189; ORMANNI, s.v. *Necessità (Stato di)*, in *ED*, 27 (1977), 822 ss.; NICOLET, *La dictature à Rome*, in *Dictatures et légitimité*, sous la direction de M. Duverger, 1982, 71, ora in BAEHR, RICHTER (ed.), *Dictatorship in History and Theory. Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*, 2004, 265; BOBBIO, *Democrazia e dittatura*, in ID., *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, 1985, 151, che considera la necessità elemento legittimante la dittatura romana; RODRIGUEZ FERNANDEZ, *La dictadura, una institución democrática en la Roma republicana*, in ‘*Liber amicorum*’. *Colección de estudios jurídicos en homenaje al Prof. D. José Pérez Montero*, III, 1988, 1240; KUNKEL-WITTMANN, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*, II, *Die Magistratur*, 1995, 196, nt. 345; 225 ss.; MASI DORIA, *Salus populi suprema lex esto*, cit., 7 s.;

v., più recentemente, MILAZZO, *Sul carattere 'straordinario' della magistratura del dittatore: alcune riflessioni su emergenza e periodicità nella sua nomina*, in GAROFALO (a cura di), *La dittatura romana*, 1, 2017, 231 ss., con, tuttavia, una lettura non condivisibile del carattere delle dittature “minori” che porta l’Autore a considerare questa magistratura non finalizzata a svolgere compiti emergenziali, bensì compiti “ordinari, in quanto funzionali o a uffici già previsti per magistrature ordinarie o in quanto comunque di modesto rilievo giuridico, secondo delle *causae* che appaiono tipizzate e quindi predeterminate” (così p. 256). Milazzo, tuttavia, non considera l’ipotesi (a mio avviso probabile) della evoluzione della dittatura da carica ordinaria nella più antica repubblica a magistratura straordinaria dopo il raddoppiamento della legione, con la fissazione di due *praetores* dotati stabilmente di pari *imperium* al vertice dell’esercito, evoluzione che conduce ad utilizzare siffatta carica per specifiche e distinte finalità, ben riassunte nella stessa terminologia espressa dal predicato della *causa*: *rei gerundae causa*, *seditionis sedandae causa*, *clavi figendae causa*, *ludorum faciendorum causa*, *feriarum Latinarum causa*, *comitiorum habendorum causa*. L’utilizzo della dittatura per finalità diverse, variamente espresse dal termine *causa*, poteva dunque rendere il *dictator* un magistrato nominato sia per finalità emergenziali (specificamente nei casi *rei gerundae causa* e *seditionis sedandae causa*), sia per incombenze ordinarie, anche di minor rilievo, che spettavano tradizionalmente alla carica dal momento che le erano proprie fin dalla nascita della repubblica (in specie *feriarum Latinarum causa* e *clavi figendi causa*) e che vennero periodicamente conservate mediante la nomina di un *dictator* nominato ad hoc, sul punto v. già VALDITARA, *Studi sul magister populi*, 1989, 240 ss.: “È interessante constatare come, per supplire alle esigenze causate dalla celebrazione di queste festività, si ricorresse ad istituti della più antica costituzione specificamente utilizzati per un fine contingente” (p. 240). Il *dictator feriarum Latinarum causa* come pure il *praefectus urbi feriarum Latinarum causa* erano dunque “fossili” di un tempo in cui *dictator/ magister populi* e *praefectus urbi* erano cariche ordinarie della più antica repubblica. V. anche *infra*. L’ordinarietà del *praefectus urbi* deriva dal fatto che non doveva essere nominato per affrontare emergenze, ma verosimilmente ogni qual volta *magister populi* e *magister equitum* si allontanavano dalla città al comando dell’esercito.

Sul rapporto fra dittatura ed emergenza v. infine PORTINARO, *Dittatura. Il potere nello stato di eccezione*, in *Teoria politica*, nuova serie, 9 (2019)

generalizzando quanto si è già osservato, si caratterizza, in occasione di una guerra ovvero di una insurrezione interna, per la sospensione temporanea delle garanzie costituzionali, l'“allargamento dei poteri di polizia delle autorità amministrative” e il passaggio di parte delle competenze civili alle autorità militari¹⁸.

Quali erano dunque le situazioni che giustificavano il ricorso al *dictator* romano?

E ancora: i poteri del *dictator* erano a tutti gli effetti poteri emergenziali?

Eccettuiamo qui le figure speciali di *dictatores*, come ad esempio il *dictator feriarum Latinarum causa*, ovvero il *dictator clavi figendi causa* o il *dictator comitiorum habendorum causa* a cui si ricorreva solo per il compimento di atti specifici, che avevano dunque una finalizzazione particolare, e che di norma non venivano utilizzate per svolgere funzioni straordinarie e generali di governo¹⁹. Esse appaiono²⁰ il residuo, ammantato di un tradizionalismo quasi sacrale, delle più ampie funzioni esercitate dal *magister populi/praetor maximus/dictator* allorquando questa carica era ordinaria nei primi decenni della repubblica, ovvero,

123 ss.; CARDILLI, *Emergenza e Diritto. Il problema della dittatura romana*, in R. Cardilli, M. Ciaccia, C. Mirabelli (a cura di), *Istituzioni Economia Sviluppo. Vecchi e nuovi problemi nel dopo emergenza*, 2020, 32 ss.

¹⁸ Cfr. esemplarmente CAMMEO, *Lo stato d'assedio e la giurisdizione*, in *Giurisprudenza italiana*, 50 (1898), 369 ss.: “Lo stato d'assedio è quella condizione di diritto pubblico, avente conseguenze costituzionali, amministrative, penali e procedurali, in cui, per attuare una più sicura ed efficace difesa dello Stato ed una più completa e pronta tutela dell'ordine pubblico, può venir posto uno Stato od una parte di esso, in occasione di una guerra con nemico straniero o in occasione di una insurrezione interna”.

¹⁹ Ciò non significa che si trattasse di cariche differenti, cfr. NICOSIA, *Sulle pretese figure di 'dictatores imminente iure'*, in *Studi in onore di C. Sanfilippo*, VII, 1987, 536 ss.; ID., *L'ultimo dittatore*, in *BIDR*, 100 (1997), 73 s. Poiché la finalità era tuttavia qualificata dalla *causa*, che verosimilmente era citata nell'atto di nomina, doveva sembrare irrituale utilizzare la carica per obiettivi diversi: v., esemplarmente, Liv. 7.3.9; 23.23.

²⁰ V. anche *supra*, nt. 17.

nel caso del *dictator comitorum habendorum causa*, il tentativo di esercitare un controllo sulle elezioni consolari all'indomani delle leggi Licinie Sestie, come sembrerebbe fra l'altro dimostrare il fatto che si ha notizia di questa specifica *causa* solo a partire dagli anni successivi al 367 a.C.²¹.

Sviluppando ciò che si è poco sopra affermato, si può osservare come i poteri emergenziali possano essere assunti di fatto, e dunque sono di norma illegittimi²², e in questo senso danno luogo allo stato di eccezione nell'accezione indicata da certa dottrina²³; ovvero essere applicati secondo diritto, laddove sia l'ordi-

²¹ V. *infra*, par. 8.

²² V. per esempio Giudice di Pace Frosinone, sent. 15-29/07/2020, n. 516; Trib. Roma, sez. VI Civ., ord. 16/12/2020, n.r.g. 45986; Trib. Reggio Emilia, sez. Gip-Gup, sent. 27/01/2021, n. 54. V. però, da ultimo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2021, in merito alla questione di legittimità costituzionale dei decreti legge n. 6 e n. 19 del 2020, entrambi convertiti in legge e riguardanti l'adozione mediante D.p.c.m. di misure urgenti di contenimento e di gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

In specie, la Corte avrebbe giudicato inammissibili le censure al d.l. n. 19 poiché al Presidente del Consiglio non è stata attribuita altro che la funzione attuativa del decreto legge, da esercitare mediante atti di natura amministrativa. La Corte peraltro non affronta il tema della violazione eventuale delle riserve di legge previste in Costituzione a tutela del ruolo del Parlamento, posto che questi profili di legittimità costituzionale non erano stati sollevati. Inoltre la Corte ritiene rispettati da parte dei D.p.c.m. i principi di adeguatezza e proporzionalità, quando vuoi per la segretezza dei verbali del CTS vuoi per la loro genericità sarebbe stato arduo valutarne le conformità a quei principi medesimi.

Qualunque sia il giudizio che si voglia dare circa la legittimità dei provvedimenti governativi adottati per fronteggiare l'emergenza sanitaria indotta da Covid-19, è indubbio che si è creato un "diritto particolare" per la pandemia, si è creato in altre parole un "diritto straordinario": sul punto v. CARDILLI, *Emergenza e Diritto. Il problema della dittatura romana*, cit., 23 ss. con *ivi* ulteriore bibliografia.

²³ Cfr. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, 2003, 9 ss.; da ultimo ID., *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, 2020, 50 ss., in particolare.

namento a prevederne e a legittimarne l'impiego²⁴. Era questo il caso del *dictator* posto che la costituzione romana ne prevedeva espressamente la nomina fissandone regole e presupposti, oltreché poteri e durata stessa della carica²⁵. La nomina del *dictator* non presupponeva una sospensione dell'ordinamento costituzionale vigente, dal momento che i suoi poteri erano previsti e legittimati dalla costituzione, e la loro legittima persistenza non dava luogo ad uno "spazio vuoto dal diritto". Dunque sarebbe fuorviante parlare di stato di eccezione con riguardo a questa figura.

Il *dictator*, seguendo la nota classificazione mommseniana²⁶, che distingueva le magistrature sulla base della ordinarietà della loro nomina ovvero della natura *extra ordinem* dell'incarico, viene considerato dai moderni un magistrato straordinario. Ad un *ordo magistratum* fanno peraltro riferimento le fonti²⁷; Dionigi, 5.77.2 parla poi di magistrature "νομμοῦς" ovvero abituali, cioè "ordinarie", con riferimento al consolato, in contrapposizione al *dictator*, che non era quindi classificato come una magistratura "abituale"/"ordinaria".

Quali erano i presupposti per il ricorso alla dittatura, quali erano le procedure di nomina del *dictator*, in cosa consistevano i suoi poteri e che natura avevano, cosa intendevano proteggere e come si conciliavano con i valori di riferimento della costituzione repubblicana?

²⁴ Sul punto v. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 110 ss.: "La Costituzione, non la necessità, fonda i provvedimenti in questione: essi si radicano nel diritto costituzionale positivo, non nella pericolosa idea che la necessità sia essa stessa fonte" (p. 113).

²⁵ Secondo le fonti ci sarebbe stata una *lex de dictatore creando* a fondamento della nomina di questa carica straordinaria: cfr. Liv. 2.18.5. Indipendentemente dalla storicità di questa legge su cui v. *infra*, par. 7, è di tutta evidenza la sua costituzionalità.

²⁶ Cfr. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, I, 1871, 20 s.

²⁷ Cfr. Cic. *leg. agr.*, 2.9.24; Call. in D. 50.4.14.5.

2.

Nascita della dittatura

Andiamo con ordine e cerchiamo di individuare innanzitutto le situazioni che legittimavano la nomina del *dictator*.

Una premessa è qui necessaria. Ho sostenuto¹ che alle origini della repubblica ci fossero due *praetores* ovvero, genericamen-

¹ Rinvio per un approfondimento sul tema a VALDITARA, *Studi sul magister populi*, cit. In senso adesivo v., fra gli altri, BURDESE, *rec. a Valditara, Studi sul magister populi*, in *SDHI*, 55, (1989), 479 ss.; RAINER, *rec. a Valditara, Studi sul magister populi*, in *ZSS*, 108 (1991), 379 ss. Diversamente GIOVANNINI, *Il passaggio dalle istituzioni monarchiche alle istituzioni repubblicane*, in *Bilancio critico su Roma arcaica fra monarchia e repubblica*, in *Memoria di Ferdinando Castagnoli, Roma, 3-4 giugno 1991, 1993*, 75 ss., 89 ss., in particolare. Per Giovannini (Sul punto v. già ID., *Les origines des magistratures républicaines*, in *Mus Helv.*, 41 (1984), 15 ss.) il termine *praetor* avrebbe indicato “colui che dettava ai cittadini una formula solenne e sacra”, interpretando in questo senso Varr. *l.l.*, 5.14.80: *Pr(a)etor dictus qui praeiret iure et exercitu*. Ben può tuttavia intendersi il varroniano *praeire iure* come “guidare l’evoluzione del diritto”, e più in generale sovrintendere alla evoluzione del diritto; Cic. *leg.*, 3.3.8 definisce il *praetor* come *iuris civilis custos*. Il senso di “andare in testa per servire da guida, aprire la via a chi segue” è in ogni caso prevalente nelle fonti rispetto a quello di “dettare una formula di carattere solenne e sacro, una preghiera o un giuramento”: cfr. *TLL*, 10, I, s.v. *praeo*, 595 s. Oltretutto il termine *praetor* è più risalente di *consul* (cfr. Liv. 3.55.12; FEST., s.v. *Praetoria porta*, 249 L.) e non è pensabile che la qualifica “civile” di “colui che detta la formula ai litiganti nella *legis actio*” (qualifica ritenuta successivamente dallo stesso GIOVANNINI, *Il passaggio*, cit., 91 “troppo ristretta”) ovvero di “colui che fa prestare un giuramento” (così GIOVANNINI, *Il passaggio*, cit., 92) nell’ambito delle funzioni censitarie, fosse pre-

te, due “comandanti”, dotati di *par potestas*, che si alternavano di mese in mese nelle cariche – caratterizzate da differente intensità dell’*imperium*² – di *magister populi* e *magister equitum* e che

valente, tanto da caratterizzare terminologicamente gli antichi *praetores*, rispetto ad una qualifica che ne riassume le del tutto assorbenti funzioni militari: non casualmente la traduzione greca di *praetor/consul* è στρατηγός. Contribuiscono a chiarire il riferimento ad una attività di precedere, propria di *praetor*, anche Cic. *rep.*, 2.31.55: *Itaque Publicola [...] instituitque primus, ut singulis consulibus alternis mensibus lictores praeirent*, dove *praeire*, in un contesto militare, indica proprio il precedere dei littori; ancor più importante è poi Liv. 22.2.5: *Primi, qua modo praeirent duces, per praealtas fluvii ac profundas voragines, hausti paene limo immergentesque se, tamen signa sequebantur*, da cui risulta evidente l’importanza ai fini bellici che i comandanti precedessero (*praeirent*) i soldati; v. anche Tac. *ann.*, 1.50.3: *Caecina cum expeditis cohortibus praeire et obstantia silvarum amoliri iubetur; legiones modico intervallo sequuntur*, con *praeire* nel senso di precedere le altre truppe.

Non decisive sono poi le argomentazioni di GIOVANNINI, *op. ult. cit.*, 91 ss., per negare il ruolo di un *magister populi* ai vertici della repubblica, secondo cui la “dittatura non è mai stata, in età storica, una magistratura indipendente”.

Interessante spiegazione, coerente con le mie premesse, in PROSDOCIMI, *Forme di lingua e contenuti istituzionali nella Roma delle origini*, 2017, 492.

Sull’assetto costituzionale alle origini della repubblica e sul ruolo del *magister populi* v., anche, recentemente, BRENNAN, *The Praetorship in the Roman Republic*, 2000, 25 ss.; 58 ss.; FORSYTHE, *A Critical History of Early Rome. From the Prehistory to the First Punic War*, 2005, 150 ss.; SMITH, *The Magistrates of the Early Roman Republic*, in *Consuls and Res publica. Holding High Office in the Roman Republic*, 2011, 78 ss.; da ultimo, l’ampio e approfondito contributo di ZINI, *Il dictator e il magister populi*, in *La dittatura romana*, II, 2018, 1 ss. con ulteriore citazione bibliografica.

² Ciò è indiscutibilmente evidenziato dal fatto che il *magister populi/dictator* aveva 24 *fasces*, solo 6 il *magister equitum*. LINTOTT, *The Constitution of the Roman Republic*, 1999, 110 ss., dunque giustamente afferma, fra gli altri, che “The supremacy of the dictator was manifested by 24 *fasces*”. Liv. 22.10.10 parla, a proposito del *dictator*, di *imperium maximum*. MOMMSEN, *Röm. Staatsrecht*, 2.1, cit., 137 afferma dunque che il