

19 DICEMBRE 2018

*Mos maiorum: il ritorno del modello di
governo consolare della res publica
romana.*

di Carlo Bottari

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

e Federico Laus

Docente a contratto di Diritto pubblico dell'economia
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Mos maiorum: il ritorno del modello di governo consolare della *res publica romana*.*

di Carlo Bottari

Professore ordinario di Istituzioni di diritto
pubblico – Università di Bologna

e Federico Laus

Docente a contratto di Diritto pubblico
dell'economia – Università di Bologna

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il modello consolare nella Repubblica romana. – 3. L'espressione del potere.
– 4. Le somiglianze con il Governo attuale.

1. Premessa

Anche senza dover scomodare Giambattista Vico e la sua teoria dei corsi e ricorsi storici, non vi è dubbio che qualche reminiscenza si insinua prepotentemente assistendo alla rapida trasformazione del nostro assetto di governo.

Molte le assonanze, molte le tensioni verso una sempre maggiore investitura popolare che da sola legittimi pienamente la reciproca autoreferenzialità.

È importante mantenere i piedi per terra e non cedere a facili inebriature, come è giusto che venga autorevolmente ricordato.

Mentre nel momento attuale prevale indubbiamente un moto di insoddisfazione politica, che cerca di colmare il vuoto di rappresentanza con una forte indicazione di reale cambiamento, nell'esperienza consolare si è determinata, viceversa, l'espressione massima della rappresentanza politica: dopo la fase monarchica a cui fece seguito quella imperiale, i consoli ricoprivano una carica elettiva durante tutta l'epoca repubblicana, nell'ambito di un confronto continuo con il Senato.

Di certo tutto ciò rende più difficile la vita ad un docente di diritto costituzionale che deve dare certezze e solide basi alle matricole che frequentano il primo anno di giurisprudenza. È un bene, d'altronde, perché così ci abituiamo a leggere il testo costituzionale con occhiali sempre diversi, mantenendone inalterato lo spirito e la sostanza.

Probabilmente sarà interessante approfondire questi modelli che rappresentano, in fondo, l'origine del nostro ordinamento e delle nostre convenzioni giuridiche; per il momento limitiamoci a ricordarle e ad individuare le somiglianze tra il modello consolare e l'attuale esperienza di governo.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.



2. Il modello consolare nella Repubblica romana

Secondo la cronologia capitolina ed in particolare in base a quanto rivelato dai *Fasti*¹, l'introduzione del consolato avvenne subito dopo l'abolizione della monarchia e l'espulsione dell'ultimo re di Roma, nel 509 a.C., con l'avvento, quindi, della Repubblica.

Difatti, a capo della Repubblica vennero posti due magistrati, i *praetores*, poi comunemente denominati *consules*, con poteri del tutto simili a quelli dei re, ma limitati al mandato di durata annuale e da esercitarsi collegialmente da parte di entrambi².

Ai consoli era originariamente affidato il comando dell'esercito e l'esercizio dei poteri giurisdizionali e finanziari, nell'ambito dei quali erano supportati dai *quaestores*, quali magistrati ausiliari.

Come detto, il primo collegio consolare è ricondotto all'anno 509/508 a.C., ma quanto a noi noto circa i caratteri ed i poteri dei consoli è connesso a quanto pervenuto in relazione ad un periodo successivo, sebbene nel tempo la creazione di nuove magistrature ne avesse inevitabilmente ridotto la portata.

Il console romano, nella sua composizione collegiale, rappresentava un vero e proprio sovrano, dotato di *imperium*, ossia del supremo potere di comando, quale somma di poteri militari e civili.

Ai consoli spettava l'iniziativa dell'opera di governo e a loro in particolare spettava la convocazione dei comizi popolari e del senato. Pertanto, né il popolo né il senato avevano una piena autonomia, neppure nella sfera della propria amministrazione interna³.

In questo modo lo Stato continuava ad avere, al proprio vertice, dei magistrati con un'autorità simile al re, tale da assicurare unità e rapidità d'azione.

Per evitare una forma di governo "personale", vennero previsti i due citati istituti di annualità della carica, al fine di evitare la degenerazione in tirannide, e di collegialità, quale elemento essenziale e condizione di salvaguardia del sistema.

Con il primo si limitava, in confini temporali ristretti, il potere del console in modo che un'attività continuata e metodica di governo non potesse esercitarsi se non sotto la direzione del senato, composto di membri nominati a vita e scelti di regola fra coloro che avevano ricoperto le magistrature, ed *in primis* quella consolare⁴.

¹ Ossia le scritture dei calendari compilati dal Collegio dei Pontefici e che rappresentano la fonte di primaria importanza per la storia del diritto dell'antica Roma, nei quali, in particolare, venivano annotati i nomi dei magistrati supremi annuali della Repubblica (*fasti consulares*).

² G. GIANNELLI (a cura di), *L'Italia antica e la Repubblica romana*, in G. GIANNELLI, S. MAZZARINO, *Trattato di storia romana*, Vol. I, Tumminelli, Roma, 1970, p. 170.

³ «Spetta ai consoli occuparsi di convocare i comizi, proporre le leggi e presiedere all'attuazione dei decreti popolari, in quei settori della pubblica amministrazione dove ha competenza il popolo.» POLIBIO, *Storie (Ἱστορίαι)*, VI, 12.4.

⁴ G. GIANNELLI (a cura di), *L'Italia antica e la Repubblica romana*, in G. GIANNELLI, S. MAZZARINO, *Trattato di storia romana*, Vol. I, Tumminelli, Roma, 1970, pp. 172-173.

Pertanto, la stretta delimitazione temporale non andrebbe intesa quale motivo di frammentarietà, ma al contrario quale veicolo di continuità, in virtù del necessario costante e progressivo confronto con il senato, quale “memoria amministrativa” della *res publica*.

Con l’istituto della collegialità, invece, si rendevano inefficaci gli atti di un console, ove non approvati dal collega, il cui veto (*intercessio*), quindi, impediva ogni azione non condivisa, bloccando di fatto iniziative che non ricevessero il consenso di entrambi.

Il principio di collegialità venne tanto apprezzato, in epoca repubblicana, da essere esteso ad una molteplicità di magistrature romane, ed essere difeso strenuamente dal Senato ⁵. Rinviando ad altre sedi gli approfondimenti del caso, per tale ragione ogni deroga a tale collegialità è stata storicamente concessa per circostanze di particolare gravità, prevedendo la concessione di pieni poteri in capo ad un singolo magistrato solo come estremo provvedimento straordinario da parte del senato. E con l’espansione del potere di Roma e in funzione delle conseguenti esigenze di celerità, successivamente, vennero previste turnazioni (che consentivano ai consoli di amministrare autonomamente per definiti periodi dell’anno senza che fosse proponibile il veto dal collega, seppur per limitati ambiti competenziali) e in epoca tardo-repubblicana venne applicata una divisione di competenze fra i singoli magistrati dotati di *imperium*, a vantaggio dell’autonomia di ciascuno.

3. L’espressione del potere

Come anticipato, il potere consolare veniva distinto a seconda che lo stesso fosse esercitato all’interno del confine della città, orientato a governare la vita della città (*imperium domi*), o che si sostanziasse in un comando militare, fuori dalla città (*imperium militiae*) ⁶, quest’ultimo da non confondere con il potere di decidere delle guerre, riservato invece ai comizi centuriati.

Considerando Roma come città-stato, soprattutto nel primo periodo, nell’esercizio del governo civile, ai consoli era riconosciuto un duplice potere all’interno della città, ossia il *ius agendi cum populo* e il *ius agendi cum patribus*. In particolare, tali poteri si traducevano nel continuo confronto (su propria iniziativa) con i comizi centuriati (ossia le assemblee popolari) e con il senato.

In sostanza, i consoli ricoprivano la principale figura di interfaccia con la popolazione romana. Con un linguaggio moderno, potrebbe dirsi che si occupassero anche del confronto con l’opinione pubblica.

Come detto, il carattere collegiale della carica consolare comportava che le competenze incluse nell’*imperium* fossero affidate a ciascuno dei due consoli, ma da esercitare congiuntamente. O, meglio, era

⁵ Il modello consolare, nella sua forma “pura”, rimase fino alla fine della Repubblica, mentre in epoca imperiale sopravvisse ma privato di reale potere.

⁶ L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Lezioni di storia del diritto romano*, Jovene Editore, Napoli, 2004, p.106.

necessaria l'adesione del "collega", il quale aveva a disposizione lo strumento dell'*intercessio*, ossia aveva facoltà di porre il veto rispetto alla decisione dell'altro.

Tale potere di veto, peraltro, era esercitabile da ciascun console nei confronti di tutte le altre magistrature romane, ad eccezione del dittatore⁷, figura di magistrato straordinario, la cui creazione era alternativa ai consoli e di norma avveniva in presenza di condizioni di particolare pericolo per l'esistenza stessa della *res publica*.

In sostanza, i consoli erano posti al vertice della gerarchia amministrativa della Repubblica romana, assumendo il controllo di ogni altro magistrato, sostanzialmente riproducendo in forma collegiale la figura del monarca, cui si sostituì il magistero consolare.

Il carattere della collegialità è senz'altro il più caratterizzante della magistratura consolare. Ciò risulta evidente anche dalla stessa origine linguistica del termine "console". *Consul*, infatti, significa "colui che si consulta", "colui che siede insieme", così introducendo l'onere in capo a ciascun singolo console di consultarsi con il collega, nonché con il Senato⁸.

Si trattava di una carica di elezione popolare, mediante il voto espresso dai comizi centuriati.

Aspetto di particolare interesse, altresì, era la responsabilità del magistrato: il console, alla fine del mandato, poteva essere giudicato in funzione di eventuali danni arrecati alla repubblica, imputabili alle sue azioni. Questo derivava dalla investitura popolare, che lo doveva rendere responsabili nei confronti dell'elettorato (anzi del popolo), cui doveva dar conto della gestione del complesso giuridico patrimoniale di uomini e beni, affidatigli per la durata del mandato. Proprio il citato onere di confronto con il collega e con il Senato, tuttavia, consentiva di giustificare l'operato come espressione dell'incontro con altri organi istituzionali

Come accennato, infine, l'onere di esercizio collegiale della carica venne calmierato dalla previsione di soluzioni che consentissero di risolvere preventivamente i conflitti tra i due consoli. Oltre al meccanismo di turnazione, ossia all'avvicendamento nell'esercizio di uno specifico potere secondo un calendario concordato, venne adottato anche lo strumento di un preventivo accordo (*comparatio*) tra i consoli⁹, che pare ricordare il moderno patto di governo, quale accordo sul programma dell'esecutivo.

Tuttavia, l'estremo senso pratico dei romani, unitamente all'assenza di fonti costituzionali, ha fatto sì che la figura del console abbia subito mutazioni e adeguamenti continui, in particolare dovuti alla crescita esponenziale del potere di Roma ed al progressivo cambiamento delle esigenze della *res publica*. Così,

⁷ Il *dictator*, assumendo in sé l'interezza dei poteri derivanti dall'imperium, poteva esercitare, ovviamente, un potere più forte e concentrato. Tuttavia, tale incarico veniva affidato solo in circostanze eccezionali di gravissimo pericolo per Roma, previa nomina proprio da parte di uno dei due consoli, d'accordo con il collega ed il Senato.

⁸ L. FASCIONE, *Manuale di diritto pubblico romano*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p.78.

⁹ G. VALDITARA, *Diritto pubblico romano*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p.48.

anche la magistratura consolare ha avuto un'evoluzione durante tutta la storia repubblicana, rappresentando una figura giuridicamente rilevante, ma il cui reale successo era dovuto al potere che era in grado di esprimere ciascun collegio consolare ¹⁰.

4. Le somiglianze con il Governo attuale.

Da quanto sopra illustrato, emerge con forza il carattere della collegialità della magistratura consolare. I due consoli operavano in costante e necessario dialogo, sul presupposto che le decisioni andassero assunte di comune accordo e che ciascun console potesse porre il veto sulla decisione del collega (c.d. *intercessio*).

Ora, come noto, l'attuale Governo, sessantacinquesimo governo della Repubblica Italiana, il primo della XVIII legislatura, in carica a partire dal 1 giugno 2018, rappresenta un governo di coalizione frutto dell'accordo tra due partiti politici, risultati maggioritari in seguito alle elezioni politiche del 4 marzo 2018. Importante specificità di tale coalizione di Governo la si ritrova nella preventiva adozione di un vero e proprio formale contratto di governo, sottoscritto dai due leader dei partiti, con il quale vengono puntualmente individuati obiettivi e limiti dell'azione dello stesso Governo, sulla cui attuazione sono stati assunti inderogabili impegni, la cui inosservanza porterebbe allo scioglimento del contratto stesso ed alla conseguente apertura di una crisi di governo.

Al di là del giudizio di merito sul suo operato, risponde dichiaratamente alla realtà che l'attuale Presidente del Consiglio abbia ricevuto l'incarico di formare il governo dal Presidente della Repubblica soltanto in seguito al formale accordo tra i leader dei due partiti maggioritari.

La peculiarità della formazione di questa originale compagine governativa sta proprio nell'inversione delle fasi che hanno sempre contraddistinto la prassi costituzionale di formazione del Governo.

Seppure la Costituzione non espliciti, come noto, la procedura nel dettaglio, l'art. 92, comma 2, Cost. dispone che "il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri"¹¹.

E, difatti, è attribuito al Capo dello Stato il compito di accertare la sussistenza di una maggioranza che possa sostenere il Governo, prima di formalizzare le nomine del Presidente del Consiglio e dei Ministri, tramite le c.d. consultazioni, caratterizzate da ampia discrezionalità riconosciuta al Presidente della Repubblica, che giunge di frequente a suggerire "soluzioni di governo" in caso di *impasse*.

¹⁰ Sull'evoluzione delle istituzioni repubblicane, L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Storia di Roma tra diritto e potere*, Il Mulino, Bologna, 2014, p.83.

¹¹ A commento dell'art. 92 Cost., A. D'ANDREA, *Art.92*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET giuridica, 2006, p.1775 ss.



Nella fattispecie, invece, la lista dei ministri e la proposta del candidato Presidente del Consiglio sono state avanzate (con particolare decisione e dopo ampio e insistito confronto) dai leader dei due partiti della coalizione, che poi sarebbero stati entrambi nominati quali Vice Presidenti del Consiglio dei Ministri, nonché rispettivamente Ministro dell'interno e Ministro dello sviluppo economico e del lavoro e delle politiche sociali.

L'attuale Governo, pertanto, è presieduto formalmente e istituzionalmente da un Presidente del Consiglio, ma l'indirizzo di Governo, determinato collegialmente, è assunto direttamente dai due Vice Presidenti, veri artefici e fautori del Governo stesso.

In base a quanto osservato sino ad oggi, al di fuori dell'ordinaria amministrazione, le decisioni che interessano l'intera formazione governativa vengono sempre assunte congiuntamente e concordemente dai due Vice Presidenti, che, nel ricercare l'adesione del "collega" al quale è attribuita la facoltà di porre il veto alla decisione dell'altro, riproducono notevoli somiglianze con l'impostazione fondamentale della magistratura consolare di epoca repubblicana nell'antica Roma.

Anche in tale rinnovata e recente esperienza, assume determinante valore il carattere collegiale della responsabilità assunta e si riproduce la condizione per cui le competenze incluse nell'*imperium* sono state affidate a ciascuno dei due vice presidenti, ma da esercitare congiuntamente. Anche in questo caso, è indispensabile l'adesione del "collega" il quale ha a disposizione lo strumento dell'*intercessio*, ossia ha la facoltà di porre il veto alla decisione dell'altro.

Nelle inevitabili e delicate fasi dell'attività di Governo, ogni esposizione mediatica o conferenza stampa ha visto la partecipazione del Presidente del Consiglio, sempre affiancato dai due Vice Presidenti, chiaro segnale all'elettorato che l'azione del Presidente del Consiglio e dell'intero Governo passi necessariamente attraverso la effettiva presenza e volontà dei due garanti del contratto stipulato.

Senza nulla togliere all'egregia espressione istituzionale del proprio ruolo, certamente di particolare difficoltà funambolica, l'attuale Presidente del Consiglio appare privo di reale incisività in merito alle scelte politiche del Governo, ma assume un ruolo sempre più di garante dell'equilibrio dell'accordo di Governo.

Invero, la struttura dell'attuale vertice di governo appare l'inevitabile conseguenza dell'assenza di un partito realmente predominante che produce l'esigenza di un accordo tra le forze politiche attualmente più rappresentative. Ciò in funzione del principio per cui la rappresentanza politica è requisito essenziale

della legittimazione politica del governo, attraverso il meccanismo fiduciario e di rappresentanza politico-parlamentare¹².

Tale accordo ha sancito la formale pariteticità gerarchica tra i due leader, imponendo di fatto che nessuno assumesse il ruolo di Presidente, ma che l'indirizzo di governo fosse definito collegialmente.

Così come nella Repubblica Romana ai consoli era riconosciuto un duplice potere all'interno della città, ossia il *ius agendi cum populo* e il *ius agendi cum patribus*, e tali poteri si traducevano nel continuo confronto (su propria iniziativa) con i comizi centuriati (ossia le assemblee popolari) e con il senato, anche nell'esperienza attuale se ne deduce una evidente somiglianza. Difatti, tanto l'uno quanto l'altro dei due firmatari del contratto dimostrano di rapportarsi sistematicamente al loro elettorato attraverso gli strumenti già sperimentati in campagna elettorale. Così supportando le scelte adottate in sede governativa con l'adesione alla volontà della base popolare, imprescindibile e nella natura dei raggruppamenti che rappresentano la maggioranza dell'attuale elettorato.

Di fatto, ogni decisione politica e soprattutto ogni iniziativa legislativa richiede l'accordo tra i due Vice Presidenti, al cui esito è inevitabilmente rivolta tutta l'attenzione mediatica e istituzionale. Ed è già avvenuto in più occasioni che uno dei due pubblicamente avvalorasse la decisione assunta dal collega, nell'ambito della specifica competenza, pur richiamando gli "alleati" a prudenza¹³.

Ma proprio l'atipicità di questa forma di governo di condivisione appare la forza e la debolezza del Governo attuale: i due leader, per quanto colleghi e concordi, restano anche l'espressione di due partiti politici distinti e diretti concorrenti, cosicché risulta di estrema importanza per ciascuno di essi primeggiare o quanto meno non perdere terreno rispetto all'altro, riproducendo una situazione che non è dato riscontrare nella prima fase della esperienza consolare repubblicana romana, in quanto i Consoli potevano restare in carica soltanto un anno e non erano immediatamente rieleggibili, ma che viceversa mostra delle somiglianze con l'ultima fase dell'esperienza repubblicana, laddove la collegialità consolare entrò in crisi per un'evoluzione in senso conflittuale determinata dalla volontà di assumere il controllo del potere amministrativo.

Non è possibile, ad oggi, fare previsioni reali sulla tenuta del Governo, ma ciò che risulta senz'altro peculiare è la somiglianza con l'esaminato modello esecutivo della Roma repubblicana, quale interessante contemporanea applicazione del principio del *mos maiorum* tanto caro agli "antichi romani", secondo il

¹² Sulla dinamica rappresentativa, S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, pp.160-168; recentemente, F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n.3/2017; G. FELICE, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *federalismi.it*, n.23, 2016.

¹³ Si veda, ad esempio, il recente dibattito, all'interno del Governo, sulla riforma della prescrizione, che non poche tensioni sta creando tra gli esponenti dei due partiti alleati.



quale si assisteva al continuo richiamo dei costumi degli antenati, che rappresentavano il modello di comportamento e di amministrazione.

Difatti, l'investitura popolare rendeva responsabili gli eletti nei confronti dell'elettorato (cioè del popolo) cui i Consoli dovevano dar conto della gestione del complesso giuridico patrimoniale di uomini e beni affidatigli per tutta la durata del mandato. La ricevuta investitura popolare rappresentava la legittimazione dell'operato in ogni sua diversa espressione, anche nei confronti degli altri organi istituzionali, in palese somiglianza con quello che si verifica nella situazione attuale laddove l'investitura popolare (cioè l'aver ricevuto la maggioranza dei voti nelle ultime elezioni) dovrebbe legittimare già di per se stessa le scelte di governo e i comportamenti conseguenti, anche nei confronti degli altri organi istituzionali (vedasi i rapporti con Banca d'Italia e Unione Europea).