

Mario Pani, *Augusto e il Principato*, Bologna, Il Mulino, 2013.

di Giampiero Brunelli

La ricorrenza del bimillenario della morte (avvenuta il 19 agosto 14 d. C.) ha posto nuovamente la figura di Augusto al centro di riflessioni e di iniziative culturali. Nel volume *Augusto e il Principato*, Mario Pani ne ripercorre la vicenda dal punto di vista della storia delle istituzioni politiche.

Un primo capitolo è dedicato alla crisi del sistema repubblicano romano e alle premesse della transizione morbida attuata da Augusto in direzione di una nuova "*rei publicae forma*" (p. 22, nota 2). Il passaggio fu favorito da un nuovo clima culturale, dalla progressiva affermazione, cioè, di una società civile incline a rifugiarsi nella vita privata pronta a delegare le funzioni di governo. Di questa netta separazione fra governanti e governati, Cicerone - avverte Pani - fu un deciso fautore, che la percepiva come sostanzialmente virtuosa. Nel suo immaginare un uomo di Stato dal profilo morale e politico straordinario era già *in nuce* l'esito inedito della crisi repubblicana del I secolo a.C. Anche indipendentemente dalle elaborazioni della cultura politica, le fonti - nota Pani - confermano la fortuna della soluzione autocratica auspicata da più parti, a partire dal periodo successivo a Silla (cioè a partire dal 70 a.C. circa). Prima Pompeo, poi lo stesso Giulio Cesare godettero di favore e di aspettative diffuse. Quando poi la transizione istituzionale voluta da Cesare fu abbattuta dalla congiura, l'istituzione del secondo triumvirato, formalizzata con la *lex Titia* del 43 a.C., rese manifesta la necessità di un restauro dell'ordinamento pubblico romano ma non coincise con la soddisfazione di quelle attese di un "salvatore" della repubblica. Solo la contesa militare fra i triumviri, con la sconfitta di Antonio, aprì le porte a quella ipotesi di un uomo nuovo, di un monarca, che molti (come l'epicureo Filodemo di Gadara autore dell'opera *Il buon re secondo Omero*) auspicavano. Fu appunto Ottaviano ad emergere: la sua azione trovò in quella cornice di aspettative un *humus* non ostile a cambiamenti anche radicali dell'ordinamento pubblico romano.

Il secondo capitolo è appunto dedicato alla "novità statuale del Principato" (p. 45). Pani - non convinto dalle tesi storiografiche continuiste sui rapporti fra repubblica e principato eppure pronto a riassumere velocemente i termini del dibattito (p. 48) - fa vedere che nella progettualità, come nella concreta prassi di governo, il confine fra tradizione e innovazione istituzionale subito si fece sfumato. Nonostante rivendicasse di non avere mai detenuto poteri non

compresi fra quelli previsti dai *mores maiorum*, Ottaviano non si limitò a restaurare la *res publica*, cioè a rimettere in piedi le forme di organizzazione politica consolidate, travolte dai lunghi anni di guerra civile. Consapevolmente, egli assunse un ruolo di fondatore - *auctor* - di una nuova forma di stato. Se ne trovano tracce evidenti addirittura nel linguaggio utilizzato nei provvedimenti normativi da lui emanati.

Un primo cambiamento di rilievo riguardò il rapporto dei singoli attori con la vita politica e amministrativa. Impiegarsi nelle istituzioni repubblicane non coincideva più con un definito *cursus honorum*: piuttosto diventò, fra gli "amici" del principe, un alternarsi di *otium* e *negotium*. Gli incarichi pubblici furono sempre meno formalizzati e presero la forma di incombenze (*munera*) assegnate "dal *princeps* e dalla sua *indulgentia*" (p. 53). Si formò così una *élite* di governo, la quale diede vita alle prime esperienze di un vero e proprio gabinetto con compiti esecutivi e di elaborazione normativa: l'attività di governo non era più, ormai, segmentata fra consoli, senato e comizi (come avveniva nell'età repubblicana matura); essa fu progressivamente concentrata in una stabile configurazione di attori politici legati personalmente al principe.

Si trattò di una vera cesura: tutto il complesso delle istituzioni politiche e amministrative romane cambiò. Mutò innanzi tutto la "mentalità" (il termine ricorre ripetutamente nel corso della trattazione, a partire da p. 21). Il principe, nel corso del I secolo, fu il solo soggetto cui era attribuito un pieno profilo "pubblico": tutti gli altri appartenenti al corpo politico, non esclusi i detentori di incarichi più o meno istituzionalizzati, erano percepiti come "privati". Se la *res publica* aveva dapprima coinciso con il senato e i comizi, nella nuova stagione del principato lo Stato - con la maiuscola, scrive chiaramente Pani - prese ad esprimersi nel solo attore rimasto sulla scena politica, ad identificarsi cioè con il principe, cui erano delegate ad un tempo la rappresentanza dell'intero *populus* romano e il complesso delle iniziative politico-amministrative per il suo governo. La cultura, la storiografia danno di questo fenomeno tracce a tal punto evidenti da rendere meno impellente il ricorso all'analisi della titolarità giuridica del potere in quel primo secolo dell'età imperiale. E comunque innovazioni normative quali la *lex Iulia maestatis* (che vedeva nell'offesa al principe un'offesa alla maestà del popolo romano) trovano coerentemente posto nello scenario delineato. Augusto stesso contribuì in modo determinante alla riscrittura della figura del principe. Il titolo assunto da lui, quello di *Imperator Caesar Augustus*, passò a tutti i successivi imperatori. Venne parimenti da Augusto formalizzato il ruolo del principe, definito in termini di *statio*: una posizione e insieme una funzione, da tenere con impegno e fatica.

L'assoluta politicizzazione della figura del principe si riverberò - avverte Pani - su tutto l'apparato. Funzioni amministrative furono assunte dai liberti

che raccoglievano le suppliche inviate al principe e formavano le istruttorie dei casi più disparati da sottoporre alla sua attenzione. Procuratori, figure mutate dall'esercizio del diritto privato, iniziarono a tenere in mano le leve fondamentali dell'amministrazione, innanzi tutto nel campo della fiscalità (nel principato è ormai il *fiscus*, la cassa con le entrate spettanti agli imperatori a prevalere sull'*erarium*, termine con cui si definiva la cassa statale già in età repubblicana). Gli stessi amici del principe - anche le monarchie ellenistiche avevano avuto i φίλοι del sovrano - da spie della personalizzazione dell'assetto istituzionale romano nel corso del I secolo divennero una sorta di titolo ufficiale, capaci addirittura di operare in continuità, scavalcando diverse successioni imperiali.

In questa cornice, il luogo fisico sovrapposto al luogo istituzionale venne ormai solidamente identificato con il palazzo del principe.

Furono statalizzate anche le immagini linguistiche: l'*indulgentia principis* che muoveva i provvedimenti dall'alto non era più una spinta personale, morale quasi degli atti di governo, era una formula amministrativa. L'*obsequium*, da virtù quasi servile, divenne sinonimo di senso della carica, di adesione ai compiti di un ufficio. L'evoluzione successiva fu la nascita di un vero e proprio funzionariato: al centro, con le segreterie imperiali germinate nella cornice della *domus* e con l'amministrazione della città di Roma e in periferia, innanzi tutto nella Penisola, dove iniziarono prime forme di coinvolgimento delle amministrazioni locali nella manutenzione delle strade, nel mantenimento dei servizi postali, nella cura dell'approvvigionamento alimentare, nell'esazione dei tributi. Pani analizza queste curatele e prefetture attraverso il corredo concettuale della sociologia di Max Weber: personale nominato dall'alto specificamente per determinate funzioni, a suo giudizio, non può che appartenere ad una vera e propria burocrazia. Le promozioni però avvenivano attraverso i legami con il principe: anzi le clientele gradatamente furono capaci di sostituirsi agli antichi criteri di accesso alle cariche (*status* sociale, meriti pregressi). Resta da chiarire in che misura una forma di premio del merito fosse ancora presente. Di sicuro, l'esperienza militare sul campo e la preparazione giuridica erano qualità capaci di determinare il balzo della carriera di un "amico del principe". Questi funzionari avevano anche un *salarium*, altra innovazione decisiva del principato di Ottaviano Augusto. Procuratori e prefetti dell'Impero furono al massimo, nel III secolo, meno di 200: se dunque, a giudizio di Pani, per l'età di Augusto non si può parlare di uno Stato burocratico (weberianamente inteso), certamente ci si trova di fronte a una "presenza burocratica nello Stato" (p. 110). Ad Augusto risalgono, da questo punto di vista, quelle innovazioni nelle forme di organizzazione pubblica che la storiografia faceva risalire all'età dei Severi. Anche il concetto degli *officia* -

"sorta di contenitori funzionali e impersonali nei quali reclutare poi un maggior numero di persone nell'amministrazione pubblica" (p. 113) - si può far risalire a quei decenni cruciali sulla soglia del primo millennio.

Pani prosegue la sua rassegna con un colpo di zoom sugli ordinamenti militari. Il passaggio dall'esercito repubblicano di leva al servizio volontario ben retribuito di età imperiale, è a suo giudizio, un chiaro indizio del rafforzamento delle strutture statuali avvenuto con il principato. Di più: ripetendo i giudizi di Pier Paolo Portinaro e - più a monte - di Federico Chabod, la formazione di un esercito permanente è considerata *tout court* come il segnale della nascita "di uno Stato moderno" (p. 113). Chi allora viveva sotto il dominio di Roma si sentiva legittimato a vivere nell'*otium*, delegando al principe il governo e l'amministrazione, soltanto perché ai confini esistevano corpi armati professionalmente deputati alla sua protezione, stipendiati attraverso una sempre più generalizzata leva fiscale. Iniziava così ad operare un "meccanismo che non ha più nulla a che vedere con la mentalità della forma di Stato repubblicana. Lo Stato si gonfia, si astrattizza e diventa più pervasivo nelle sue articolazioni" (p. 116).

Anche un'idea di un governo del territorio, "nozione base nella formazione dello «Stato moderno»" (p. 117), si formò secondo Pani all'avvio del principato. Fu Augusto, nelle *Res gestae*, a far vedere per primo una concezione di *imperium* coincidente con una concreta entità spaziale: qualcosa che era diviso in *provinciae*, ognuna con confini (*finis*) potenzialmente in espansione.

In modo più esplicito, quando passa in rassegna le diverse aree di intervento sottoposte all'iniziativa degli imperatori romani, l'Autore propone le sue tesi storiografiche di fondo. I primi tre secoli del primo millennio pongono "di fronte una situazione che sappiamo si evolve verso una condizione di sempre maggiore articolata statualità" (p. 120). Nacque l'attenzione per quella che con lessico contemporaneo si chiamano le politiche di bilancio. Già Augusto sviluppò una sua politica monetaria: il suo immenso patrimonio personale divenne parte dell'erario pubblico. L'economia reale fu a sua volta influenzata dalla nuova forma che lo stato stava prendendo: i principi non solo garantivano la sicurezza del commercio, non solo stimolavano l'industria con le loro commesse, ma prendevano anche iniziative di politica economica - ad esempio in campo agrario - e varavano misure da "Stato sociale" (questo il sintagma utilizzato a p. 143). I soggetti deboli (donne, minori, schiavi e liberti) furono protetti da una legislazione emanata *ad hoc*; fu promossa la scuola pubblica; l'amministrazione della giustizia si fece più capillare e si fece strada la necessità di una moltiplicazione dei gradi di giudizio. Chi era risultato soccombente poteva ricorrere al principe: anche questo era un portato della sua posizione straordinariamente in primo piano. L'*auctoritas* dei giuristi, già con Augusto, fu

sottomessa all'*auctoritas* del principe, che non si attribuiva arbitrariamente maggiore competenza: soltanto, rivendicava la più ampia visuale offertagli dall'istituzionalizzazione dei suoi poteri.

Conclude il volume l'epilogo intitolato "Una evoluzione delle forme di Stato". Il principe, agli inizi dell'età imperiale, non era un despota che governava in modo personalistico e arbitrario; il primato della legge era ormai radicato. L'Autore non teme di lanciare letture in parallelo "se lasciamo da parte il tabù del cosiddetto «anacronismo»" (p. 183). Non solo parla di "accentramento e di statalizzazione" (ad esempio alle pp. 184-185), ma arriva esplicitamente alla conclusione che in quel primo secolo "si cercò piuttosto una sorta di monarchia costituzionale che collegava le due grandi esperienze statuali che si erano avute nel Mediterraneo, la monarchia del regno e la democrazia (più o meno "aristocratica") dell'ordinamento cittadino" (pp. 179-180). Vengono così pienamente alla luce le implicazioni dei risultati presentati: l'esperienza del principato nella Roma del I secolo fu un preciso stadio dell'evoluzione dello stato, vale a dire del processo di istituzionalizzazione delle forme di organizzazione politica avvenuto in Occidente fra l'antichità e il XIX secolo. La connotazione teleologica di questa evoluzione è riconosciuta esplicitamente: anche se Pani non intende ammettere l'idea di un progresso lineare culminante nello Stato cosiddetto "moderno", anche se egli ricorda le continue commistioni di "antico" e di "moderno" all'interno delle diverse declinazioni della statualità, la sua proposta di definire il punto terminale di quella evoluzione "Stato pienamente compiuto" (p. 17) rivela nelle stesse scelte terminologiche l'impianto finalistico di questo modello di spiegazione.

Cadono così le distanze che da più parti (un nome per tutti: António Manuel Hespanha¹) si sono viste tra le diverse esperienze e forme di regolamentazione della vita sociale: restano inascoltati quegli avvertimenti che ormai sembravano del tutto pleonastici a non leggere la dimensione politica dei secoli antecedenti il XIX con categorie, modi di dire, concetti utilizzati per l'età contemporanea. A partire dal III millennio, se si guarda ad opere come quella di Geoffrey Parker, di Pier Paolo Portinaro, di Francis Fukujama², la storia delle istituzioni politiche punta a valorizzare di più le linee di continuità che i momenti di rottura, più le scene di riconoscimento che i momenti di

¹ Cfr. António M. Hespanha, *Storia delle istituzioni politiche*, Milano, Editoriale Jaca Book, 1993 ed ora Id., *La cultura giuridica europea*, Bologna, Il Mulino, 2013 (in particolare il paragrafo II.2: *Il modello statalista e la sua crisi*).

² Geoffrey Parker, *Sovereign City. The City-State through History*, London, Reaktion Books, 2004; Pier Paolo Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 2007; Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: from Prehuman Times to the French Revolution*, London, Profile Books, 2011.

spaesamento teorico, anche rintracciando in un passato remoto (addirittura, nel caso di Fukujama, più in Cina che in Europa) i momenti fondativi di una storia del potere ancora perdurante. È una storia che si vuole vedere, nel suo concreto svolgersi, come un processo – certo con le sue fasi e le sue contraddizioni, ma certamente concettualizzata come un “processo” - di razionalizzazione dei meccanismi decisionali e della regolamentazione esecutiva: nell’alveo di un primato della legge (e in particolare della legge fondamentale, la costituzione) precocemente raggiunto in Occidente.