

*DICTATOR* E DITTATURA  
ESPERIENZA ROMANA E CULTURA MODERNA

Luigi Sandirocco\*

SOMMARIO: 1.- Totalitarismo; 2.- I temperamenti al potere assoluto; 3.- Evoluzione e involuzione di una carica; 4.- Natura e disciplina giuridica; 5.- Il problema della democrazia e della rappresentatività; 6.- Conclusioni.

### 1.- Totalitarismo

Pur nell'immediata e riconoscibile filiazione dal latino *dictator*<sup>1</sup> il termine dittatore in epoca contemporanea è espressione pressoché univoca di colui che esercita un sistema di governo con accentramento dei poteri, ma nel lessico e nella percezione condivisa è assente qualsivoglia riferimento non solo alla temporaneità e all'eccezionalità che lo determina sullo scenario storico-politico-istituzionale, ma soprattutto ogni possibile legittimazione costituzionale e legale. Il dittatore, dunque, appare in antitesi al concetto della legalità, quindi è un despota o un tiranno che contraddistingue un regime autoritario, antidemocratico, sicuramente illiberale e coercitivo, indipendentemente dal supporto e dal consenso popolare<sup>2</sup>. La traslazione temporale e quindi storica ha apportato profonde modifiche a origine, disciplina giuridica, caratteristiche e persino riconoscibilità del dittatore rispetto al *dictator*, sia in senso terminologico sia sostanziale. Si è cercato di riallacciare alle radici della *res publica* le molteplici manifestazioni dell'accentramento del potere, identificandone e isolandone le profonde diversità che non sono pertanto solamente di forma e di esperienza storica. Il potere assoluto detenuto nominalmente o effettivamente da un uomo solo al comando, nell'articolazione complessa dello Stato, può essere distribuito a una cerchia comunque ristretta (gerarchi, oligarchi), che si pone al di fuori di ogni forma di controllo o di contrappeso politico o giuridico. L'*humus* degli stati totalitari, nell'esperienza storica, non è omologabile né riconducibile a regole certe e fisse: basti pensare nel Novecento alle diverse e a volte persino antitetiche situazioni sociali, politiche, giuridiche ed economiche della Russia, dell'Italia e della Germania, e alle differenti forme assunte dall'autocrate. Stalin raccoglie l'eredità rivoluzionaria dei Soviet del 1917 e instaura un regime personalistico e liberticida che diventa sistemico;

---

\* Professore aggregato di Diritto romano presso l'Università degli Studi di Teramo.

<sup>1</sup> *Dictator*, -oris: sost. masch., *nomen agentis* dal frequentativo *dictare* (Varro, *ling.* 5.82: *quod a consule dicebatur, cui dicto audientes omnes essent*. Cic., *rep.* 1.63. Prisc., *gramm.* 2.432.25. Isid., *etym.* 9.3.11. Dyonis., *ant.* 5.73.1). Formazione relativamente recente dal greco δεικνύμι, a sua volta dal sanscrito *diçáti*. Forma nominale atematica conservata in latino in *dicis causa*. Dal sanscrito *diçá* = ragione, deriva il sostantivo greco δίκη. ThLL, *editus iussu et auctoritate consilii ab academiis societatisque diversarum nationum electi*, I-X 2, Lipsiae 1900, 999. A. Ernout, A. Meillet, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Latine*, Paris 1951, 310.

<sup>2</sup> E. Gentile, "In democrazia il popolo è sempre sovrano". *Falso!*, Roma-Bari 2016.

Benito Mussolini riceve da Vittorio Emanuele III l'incarico di formare un governo nel 1922 dopo l'atto di forza della Marcia su Roma del 28 ottobre e lo traghetta verso una dittatura in cui lui è duce e capo del governo ma il Re resta capo dello Stato (diarchia); Adolf Hitler vince le elezioni del gennaio 1933 e con la morte del presidente Paul von Hindenburg assorbe quella carica divenendo Führer del Terzo Reich con un potere sterminato. Questi tre totalitarismi godettero anche del sostegno popolare (sfociato nel culto della personalità)<sup>3</sup> e persino dei crismi della legalità (preesistenti o creati in seguito), ma in nessun caso la figura del dittatore era prevista in una norma costituzionale legittimante; e, soprattutto, nessuno dei dittatori era sottoposto a un termine oltre il quale avrebbe dovuto riconsegnare i poteri assoluti. L'eccezionalità del frangente storico non si accompagnava al concetto e al requisito della temporaneità, tipico, com'è noto, dell'esperienza giuridica romana. Nel Novecento Carl Schmitt ritiene la dittatura un ordinamento che prescinde da un'intesa con chi la deve subire, diversamente dal dittatore romano che riceve un potere derivato (*quoad exercitium*) in cui sono insiti i requisiti della previsione, del consenso e dell'approvazione; di qui la differenziazione tra due tipologie di dittatura, quella commissaria e quella sovrana<sup>4</sup>. Di contro Giorgio Agamben è dell'opinione che per avere un'idea più precisa dello stato di eccezione – chi ne ha il controllo, perché detiene il potere istituzionale e consequenzialmente il potere di identificarlo e di adottare i mezzi più idonei ad affrontarlo – occorra rifarsi al concetto di *iustum* e non a quello della dittatura, che non spiegherebbe appieno le esperienze di Hitler e di Mussolini<sup>5</sup>. *Iustum*<sup>6</sup> non ha un rilievo etico ma esprimerebbe, invece, la radice giuridica *ius*, quindi il fondamento giuridico che nei romani ritroviamo esemplarmente nel *bellum iustum*, ovvero in conformità e rispondenza al rito che lo prevedeva e lo legittimava<sup>7</sup>.

## 2.- I temperamenti al potere assoluto

<sup>3</sup> A solo titolo esemplificativo e non esaustivo, cfr. I. Kershaw, *Hitler e l'enigma del consenso*, IX ed., Roma-Bari 2020; R. De Felice, *Gli anni del consenso (1929-1936)*, in *Mussolini e il fascismo*, 4, Torino 2006; S. Sebag Montefiore, *Stalin: the Court of Red Tsar*, III ed., London 2014.

<sup>4</sup> C. Schmitt, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma-Bari 1975, 29 e 36.

<sup>5</sup> G. Agamben, *Stato di eccezione*, Torino 2003, 62-63.

<sup>6</sup> *Iustus, a, um*: < *iovest*, con oscuramento della *o* in *u*, caduta della *e* post-tonica e aggiunta dei suffissi aggettivali *-us*, *-a*, *-um*, degli aggettivi di prima classe. Lemma derivativo dalla radice di *ius* < *ious* (Pris., *gramm.* 2.530.53. *Gramm.*, *suppl.* 83.2. *Isid.*, *etym.* 722.58). L'idea di giustizia è connessa a Giove-Zeus suo garante e dispensatore, prima tra gli dei, poi tra gli uomini: *iovistae*. *Nomen, ut ait Fest, apud Paul.* Diac. 105: *compositum a Iove et iustae* (Ter., *Maur.* 537. Audax, *gramm.* 7.359.4). ThLL, *editus iussu et auctoritate consilii ab academiis societatisque diversarum nationum electi*, I-X 2, Lipsiae 1900, 718. A. Ernout, A. Meillet, *Dictionnaire Etymologique de la Langue Latine*, Paris 1951, 583.

<sup>7</sup> Cic., *inv.* 2.23.70; Cic., *div. in Caec.* 62; Cic., *Catil.* 2.1.1; Cic., *Sest.* 22.50; Cic., *rep.* 2.17.31, 3.23.35; Cic., *leg.* 3.3.9; Cic., *Att.* 7.14.3, 9.19.1, 10.4.3; Cic., *Deiot.* 5.13; Cic., *off.* 1.11.36; Cic., *fam.* 6.6.5; Cic., *Phil.* 11.14.37, 13.18.35.

Le sfaccettature dell'evoluzione del *dictator* verso il dittatore in senso moderno e poi contemporaneo, hanno sollecitato l'attenzione di studiosi di diverse epoche, e riflessioni che vanno dall'ambito filosofico a quello più strettamente giuridico<sup>8</sup>. È Roma a elaborare e codificare la figura di un magistrato straordinario investito dell'*imperium maximum* in ambito non solo militare ma anche civile, come promanazione del potere esercitato dal Senato. Si tratta di un'istituzione prevista sotto la pressante urgenza della necessità dovuta a una guerra (*dictator rei publicae gerundae causa*<sup>9</sup>) o a una sommossa (*dictator seditionis sedandae causa*<sup>10</sup>) da cui può derivare un grave detrimento. La magistratura monocratica appare dunque, ed è teorizzata per tale, come lo strumento eccezionale per affrontare e superare una crisi straordinaria, che il sistema avverte non gestibile altrimenti ma che controbilancia con la temporaneità proprio per impedire un'eventuale deriva autocratica. La dittatura romana, pertanto, era codificata e non casuale<sup>11</sup>. Essa sorse più probabilmente nel 501 che nel 498 a.C. – le fonti non sono univoche – con Tito Larcio Flavio<sup>12</sup>. La condizione di pericolo in cui versava la *res publica* e la necessità di assicurare a essa una guida unica e capace fece assumere a Roma una figura di magistrato temporaneo e straordinario<sup>13</sup> permutata dall'esperienza delle città latine<sup>14</sup> e degli etruschi<sup>15</sup>, che non va però intesa come una surroga del *Rex*, anche se apparentemente e formalmente lo ricordava. Abbiamo invece la certezza di datazione dell'ultimo *dictator* con poteri militari nel 216 a.C., e *comitiorum habendorum causa* nel 202. Lucio Cornelio Silla si fece assegnare dai comizi il titolo di *dictator rei publicae constituendae* nell'82 a.C. (*lex Valeria de Sulla dictatore*) e lo conservò fino al 79, oltrepassando di molto i canonici sei mesi che venivano concessi nei secoli precedenti<sup>16</sup>, anche perché dietro alla forma si stagliava l'ombra ingombrante del ripristino

---

<sup>8</sup> Da ultimo, il romanista Giuseppe Valditara ha consegnato alle stampe una sapida analisi che proietta il presente nel passato, e viceversa, focalizzandone i punti di congiunzione (G. Valditara, *Il dictator tra emergenza e libertà*, Torino 2021).

<sup>9</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18-8. Dion., *ant.* 5.50.1-51.2.

<sup>10</sup> Liv., *urb. cond.* 2.30-31, 4.13-16, 6.39-42, 7.38-42.

<sup>11</sup> Sul punto, in particolare, cfr.: N. Bobbio, *Democrazia e dittatura*, in Id., *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino 1985, 126-157.

<sup>12</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18. La figura di Manio Valerio Massimo sarebbe invece frutto di agiografia (Dion., *ant.* 6.39) per la gloria della *gens Valeria*.

<sup>13</sup> In argomento, nello specifico, cfr.: Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, Leipzig 1887, 2, 1, 141ss.

<sup>14</sup> Cat., *fr.* 58. Sul punto, in particolare, cfr.: C. Pelloso, *Il 'dictator' negli assetti magistratuali italici*, in L. Garofalo (cur.), *La dittatura romana*, I, Napoli 2017, 427-516.

<sup>15</sup> Magistratura formata da due o più persone che prendeva, come noto, il nome dal re. In argomento, nello specifico, cfr.: D. Briquel, *I re in Etruria, una realtà difficile da precisare*, in R. Fiori (a cura di), *Re e popolo. Istituzioni arcaiche tra storia e comparazione*, Göttingen 2019, 261.

<sup>16</sup> Liv., *urb. cond.* 3.29.7, 9.34.12, 23.23.1. E ancora si precisa in D. 1.2.2.18 Pomp. *l.s. ench.*: *Populo deinde aucto cum crebra orerentur bella et quaedam acriora a finitimis inferrentur, interdum re exigente placuit maioris potestatis magistratum constitui: itaque dictatores proditi sunt, a quibus nec provocandi ius fuit et quibus etiam capitis animadversio data est. Hunc magistratum, quoniam summam potestatem habebat, non erat fas ultra sextum mensem retineri.*

dell'abborrita monarchia<sup>17</sup>. E così Caio Giulio Cesare, che dopo la prima e rapida esperienza del 49, si fece nominare dal Senato *dictator perpetuus* nel 48 e nel 46 a incarico annuale ma per un decennio. Per Mommsen quella di Giulio Cesare non è un'espressione della dittatura arcaica, bensì la proiezione di quella di Silla *rei publicae constituendae*: questi infatti deteneva tanto i poteri straordinari d'emergenza quanto quelli di *dictator legibus scribendis et rei publicae constituendi*<sup>18</sup>. Cesare, in maniera ancor più marcata, come *dictator perpetuus* si applica nei differenti campi che costituiscono la diversificata ossatura istituzionale (nomina e aumento numerico dei magistrati; composizione del Senato; riorganizzazione dei municipi e dell'amministrazione provinciale; interventi persino sulla monetazione e sull'architettura) marginalizzando fino a cancellarli non solo la risposta allo stato di eccezione ma anche il requisito della temporaneità<sup>19</sup>. Schmitt individua in Silla e Cesare il punto di arrivo dell'evoluzione della dittatura arcaica e quello di configurazione oppositiva tra dittatura commissaria e sovrana<sup>20</sup>. La storia ci insegna che dopo Cesare è la serie di *prorogatio imperii* che configura la *plenitudo potestatis*. Successivamente Roma non conobbe più alcuna dittatura: non ne ebbe bisogno perché istituzionalmente si riconobbe nel *princeps* e poi nell'imperatore, evoluzione dell'autocrate e dotato a vita dell'*imperium maximum*, che trasmetteva al suo successore da lui stesso designato.

Agli albori dell'età moderna Niccolò Machiavelli rievoca l'esperienza del mondo antico, idealizzandola, come cardine di configurazione della filosofia politica secondo cui l'istituto della dittatura è la garanzia della sopravvivenza della repubblica: «Mai fia perfetta una repubblica se con leggi sue non ha provisto a tutto e ad ogni accidente posto il rimedio e dato il modo a governarlo. E però conchiudendo dico che quelle repubbliche, le quali negli urgenti pericoli non hanno rifugio o al Dittatore o a simili autoritadi, sempre ne' gravi accidenti rovineranno»<sup>21</sup>; e ancora mostra il suo favore a concedere piena «potestà ad un uomo che senza alcuna consulta potesse diliberare, e senza alcuna appellazione potesse eseguire le sue deliberazioni», ma secondo poteri costituzionalmente limitati poiché al dittatore non era consentito «fare cosa che fussi in diminuzione dello stato, come sarebbe stato torre autorità al Senato o al Popolo, disfare gli ordini vecchi della città e farne di nuovi»<sup>22</sup>. La filiazione romana è evidente, anche dal punto di vista dei limiti, così come il suo ruolo.

<sup>17</sup> F. Pulitanò, *Le funzioni del dittatore: riflessioni sulla prima pentade di Tito Livio*, in Garofalo (cur.), *La dittatura* cit., 59.

<sup>18</sup> Th. Mommsen, *Römische Geschichte*, III (*Von Sullas Tod bis zur Schlacht von Thapsus*), Berlin 1875, 478-479.

<sup>19</sup> Sul punto, in particolare, cfr.: L. Canfora, *Cesare. Il dittatore democratico*, Roma-Bari 1999; L. Polverini, *Mommsen, Cesare e il cesarismo*, in *Anabases* 14, 2001, 173-184.

<sup>20</sup> C. Schmitt, *La dittatura* cit., 16.

<sup>21</sup> N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* (1517), Torino 2000, 33-34.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 35. Su ulteriori aspetti cfr. G. Pedullà, *Una "tirannide elettiva". Ovvero: ciò che gli umanisti e Machiavelli possono insegnarci sulla dittatura e sullo "stato di eccezione"*, in F. Benigno, L. Scuccimarra (curr.), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra xvi e xx secolo*, Roma

### 3.- Evoluzione e involuzione di una carica

Diverso, invece, ciò che si verifica all'epilogo dell'età moderna e in quella contemporanea, quando le forme mutano e infine degenerano con i totalitarismi del Novecento rovesciando i parametri di configurazione. Il direttorio rivoluzionario giacobino è una dittatura così come può essere considerato l'impero napoleonico imperniato sul carisma assoluto del suo capo militare e politico, ma non è questa la sede per una disamina dettagliata. Allo stesso modo lo sono le esperienze comuniste (socialismo reale, dittatura del proletariato), che si autolegittimano con l'aggettivazione di "democratica" e "popolare", quando invece quasi nella totalità furono imposte con la forza (le rivoluzioni russe del 1917) o con l'occupazione militare (Polonia, DDR, Ungheria, Bulgaria) finalizzata alla sovietizzazione. La singola personalità forte è espressione di una oligarchia di partito e non delegata da un potere preesistente sulla forza di una previsione costituzionale, che però può essere successiva a legittimare uno stato di fatto. Nel Reich di Hitler e nell'Urss di Stalin lo Stato è pervasivo e controlla ogni ganglio del potere e quindi ogni aspetto della vita, ma le guide politiche godono, attraverso un'ossessiva e capillare propaganda e un ferreo apparato poliziesco<sup>23</sup> e giudiziario<sup>24</sup> non di rado strumenti di terrore, del sostegno delle masse, secondo un sistema che non necessariamente si esprime con la mobilitazione attiva. In ogni caso il partito unico rappresenta la sola voce consentita. Il regime tirannico può non essere disgiunto dal consenso popolare, tanto da intestarsi una presunta "democraticità" nonostante essa sia solo di facciata e non sussistano contrappesi reali alla coercizione, agli arbitri e all'illiberalità: una sorta di imposizione di una gabbia formale di diritti e di libertà, come la partecipazione al voto nel sistema sovietico che prevedeva un solo partito che puntualmente riportava percentuali plebiscitarie di consenso, apparente in quanto immune da dibattito pubblico, e non a caso entrate nel lessico comune, come "maggioranze bulgare".

Se il filo ideale con l'esperienza romana è dunque evidente, lo è altresì la diversa evoluzione storico-giuridica del dittatore, figura oggi universalmente adoperata con accezione valoriale negativa, proprio alla luce di quanto il Novecento ha prodotto a partire dall'Europa e con diramazioni nel resto del mondo, segnatamente Africa e America Latina. Vanno pertanto ricostruite le modalità di evoluzione/involuzione, andando a isolare gli elementi portanti dell'antico istituto della dittatura. La salvezza della *res publica* era il compito supremo demandato a Roma con il travaso di poteri dal Senato al *dictator* qualora si fosse verificata una situazione critica eccezionale da affrontare appunto

---

2017, 35-73; Id., *Machiavelli in tumulto. Conquista, cittadinanza e conflitto nei «Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio»*, Roma 2011.

<sup>23</sup> "Reichssicherheitshauptamt" (RSHA) e "Geheime Staatspolizei" (Gestapo) in Germania; "GPU/NKVD" in Unione Sovietica.

<sup>24</sup> Si pensi alla magistratura nazista e al "Volksgerichtshof" (Supremo tribunale per i delitti politici) presieduto da Roland Freisler, ai processi delle "Grandi purghe" staliniane del 1936-1938 davanti al Tribunale militare della Corte suprema dell'Urss per l'applicazione dell'art. 58 del Codice penale della RSFSR volutamente generico per piegare alle esigenze di partito l'irrogazione della pena di morte, ma anche al fascista Tribunale speciale per la difesa dello stato del periodo 1926-1943.

con misure eccezionali. Il *dictator* è previsto dal sistema giuridico romano ed è voluto da chi detiene le leve del potere; i presupposti, le regole da osservare, la durata della carica e la dimensione del potere del magistrato straordinario sono prefissati<sup>25</sup>. La concentrazione nelle mani di uno solo, quindi, non cancella l'assetto istituzionale, ma lo sospende. Il *dictator* coagula, dunque, il consenso<sup>26</sup> perché nella figura prescelta si riconoscono doti morali di equilibrio e saggezza<sup>27</sup>, oltre che l'affidabilità<sup>28</sup>.

#### 4.- Natura e disciplina giuridica

Per quanto le fonti non siano tali da fornire una risposta certa e univoca, la dittatura è generalmente originata da una crisi militare<sup>29</sup>, ma altresì *seditionis sedandae causa*; ovvero, una situazione di particolare difficoltà che può contemplare persino l'intrinseca debolezza dell'altro console, che consiglia perciò di superare il principio dell'alternanza mensile del comando supremo<sup>30</sup> tra i due *pretore* (*magister populi* e *magister equitum*, affiancati dal *praefectus urbis*) uno dei quali, appunto, *maximus*<sup>31</sup>. Nel periodo di sei mesi il *dictator* ha libertà di governo<sup>32</sup> senza filtri e senza obblighi di rendere conto del proprio operato, ma non oltre, poiché oltrepassare il limite è considerato *nefas*<sup>33</sup>. Egli è *plenissimum ius eius*<sup>34</sup>, *liberus exsolutusque legum vinculis*, gode di *potestas maior* rispetto a quella del console<sup>35</sup>, pare evocare una tirannide elettiva<sup>36</sup> e persino le prerogative del re, ed è proprio per allontanare l'abborrito richiamo all'epoca monarchica che il ricorso al *dictator* è istituzionalmente limitato nel tempo, secondo una visione pienamente condivisa. La *res publica* coltiva l'*odium regni* e tutto quanto l'esperienza anteriore richiama per analogia<sup>37</sup>. Il *dictator*, simile a un re ma a tempo determinato, è chiamato in uno stato di necessità e quindi di situazione di eccezione<sup>38</sup> a preservare il patrimonio identitario romano da un evento che lo mette in grande pericolo<sup>39</sup>. Il periodo dittatoriale

<sup>25</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18.5.

<sup>26</sup> Liv., *urb. cond.* 2.31.9. Nel caso specifico di Cincinnato, addirittura *consensu omnium*, Liv., *urb. cond.* 3.26.6.

<sup>27</sup> Liv., *urb. cond.* 2.30.4-5, 2.31.9, 3.19.4.

<sup>28</sup> Liv., *urb. cond.* 2.31.9ss., 2.18.4, 2.21.3. Dion., *ant.* 6.7.1.

<sup>29</sup> Liv., *urb. cond.* 2.31.3, 2.18.4, 2.21.4.

<sup>30</sup> Cic., *rep.* 2.31.55. Liv., *urb. cond.* 2.1.8. Dion., *ant.* 5.2.1.

<sup>31</sup> Sul punto, in particolare e ancora, cfr.: G. Valditaro, *Studi sul magister populi. Dagli ausiliari militari del rex ai primi magistrati repubblicani*, Torino 1989.

<sup>32</sup> Dion., *ant.* 6.2.3, 5.70.2.

<sup>33</sup> D. 1.2.2.18 Pomp. *l.s. ench.*

<sup>34</sup> Fest. s.v. *Optima lex*, 216 L.

<sup>35</sup> Liv., *urb. cond.* 4.17.11. D. 1.2.2.18 Pomp. *l.s. ench.*

<sup>36</sup> Liv., *urb. cond.* 5.73.2.

<sup>37</sup> In argomento, da ultimo e in particolare, cfr.: F. Russo, *L'odium regni a Roma tra realtà politica e finzione storiografica*, Pisa 2015.

<sup>38</sup> In argomento, cfr.: P.P. Portinari, *Dittatura. Il potere nello stato d'eccezione*, Annali 9, 2019, 119-137 (*Il labirinto delle dittature antiche*).

<sup>39</sup> Liv., *urb. cond.* 4.57.4, 5.19.2.

esalta le virtù oggettive dei romani, come l'ordine e la disciplina<sup>40</sup>, e comprime i diritti soggettivi, sospesi a eccezione dello *ius suffragii*. I consoli e i pretori devono obbedienza al *dictator*<sup>41</sup> e i magistrati possono essere costretti da lui a deporre la carica<sup>42</sup>; in ogni caso tutti gli sono subordinati. La sua azione è sottratta alla possibilità di *intercessio* dei tribuni della plebe e, almeno nella prima fase, pure del diritto di *provocatio ad populum*<sup>43</sup> per appellarsi contro le sue condanne capitali, che stando a Festo<sup>44</sup> sarebbe stata in seguito concessa<sup>45</sup>.

Lo straordinario potere del *dictator* era per definizione *iustum*<sup>46</sup> e arrivava fino all'irrogazione della pena di morte per chi fosse reo di aver violato i suoi *edicta*<sup>47</sup> o di aver coltivato piani eversivi<sup>48</sup>. Tale *imperium* poteva essere mitigato con un plebiscito, come previsto da una legge posteriore al 286 a.C.<sup>49</sup>, che nella volontà popolare incarnava lo spirito della *libertas* della *res publica* e il valore primario della sua difesa. Contrariamente a quello dell'epoca contemporanea *ex defectu tituli* nulla appare precluso sia in ambito militare sia in politica interna ed estera<sup>50</sup>, il dittatore romano non poteva approvare norme con valore di legge né nominare magistrati né sciogliere i *concilia plebis*. La nomina avveniva sulla dichiarazione del *tumultus*<sup>51</sup> che ingenerava un *timor* avvertito come più grave di una guerra<sup>52</sup> e tale da esondare dal limite sopportabile (*perturbatio tanta*: Cic., *phil.* 8.2-3). Al Senato spettava *tumultum decernere*<sup>53</sup> e nel caso lo ravvisasse doveva senza indugio dichiararlo, agendo di conseguenza e nominando il *dictator (senatus legendi causa)*, qualora fosse verificata la *necessitas* di interventi immediati e non rinviabili<sup>54</sup>. La casistica è ampia<sup>55</sup>. La natura eccezionale della

<sup>40</sup> Liv., *urb. cond.* 3.27.2-5.

<sup>41</sup> Liv., *urb. cond.* 8.32.3.

<sup>42</sup> Liv., *urb. cond.* 30.24.3.

<sup>43</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18.8, 2.29.9-12, 3.20.8, 4.13.11.

<sup>44</sup> Fest. s.v. *Optima lex* 216 L.

<sup>45</sup> Secondo l'autorevole opinione di Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, Leipzig 1887, 2-1, 165, si deve alla *lex Valeria* del 300 a.C.

<sup>46</sup> Liv., *urb. cond.* 6.16.3. Cic., *off.* 3.112.

<sup>47</sup> Liv., *urb. cond.* 8.34.2. D. 1.2.2.18 Pomp. *l.s. ench.*

<sup>48</sup> Dion., *ant.* 12.4.1.

<sup>49</sup> Liv., *urb. cond.* 22.25-26.

<sup>50</sup> A esempio il *Führerbefehl* o le Direttive per la condotta della guerra di Hitler.

<sup>51</sup> Liv., *urb. cond.* 4.23.5, 4.56.8, 4.46.9, 7.9.6, 7.28.3, 8.17.5.

<sup>52</sup> Cic., *phil.* 8.2-3, 5.31. Liv., *urb. cond.* 2.26.1, 28.11.14, 29.36.5. Fest. s.v. *tumul<tuari>* 486 L.

<sup>53</sup> P.G.H. Willems, *Le sénat de la république romaine: sa composition et ses attributions*, 2, Paris 1883, 234 e 245.

<sup>54</sup> Liv., *urb. cond.* 2.19.2.

<sup>55</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18.3-11, 2.31.10, 2.30.3, 3.26.1, 4.13.4, 4.13.8-9, 4.15.7, 4.17.8, 4.21.6-9, 4.23.1-5, 4.2.6.3, 4.26.6, 4.31.1-4, 4.46.5-10, 4.57.4, 5.18.11, 5.46.5, 6.2.1-5, 6.11.1, 6.11.10, 6.12.1, 6.28.3, 6.38.3-4, 6.38.10, 6.42.4, 6.42.9, 7.6.11-12, 7.9.5-6, 7.11.4, 7.12.7, 7.17.6, 7.19.6-8, 7.21.9, 7.28.1-3, 7.39.17, 8.12.2, 8.17.6, 8.29.8, 8.29.9, 8.38.1, 9.21.3, 9.22.1, 9.26.5-9, 8.29.1-4, 9.38.8-9, 10.1.8. Dion., *ant.* 5.70.4.73.1, 5.77.3, 6.2.3-6.22, 6.33, 12.1.1-4.

situazione<sup>56</sup>, il fatto che essa sia improvvisa e inattesa<sup>57</sup>, e configuri un pericolo esiziale per Roma<sup>58</sup> notevole e immediato<sup>59</sup>, si accompagna al grave turbamento che si manifesta con *sollecitudo, terror, metus, pavor, trepidatio*<sup>60</sup>. Il Senato poteva o meno indicare il nome del magistrato straordinario, ma il suo parere non era affatto vincolante<sup>61</sup>; in ogni caso egli era nominato da uno dei due consoli o da uno dei *tribuni militi consulari potestate* tramite la *dictio* che si correlava all'investitura magico-sacrale del *mos*<sup>62</sup>.

Secondo Tito Livio sarebbe stata una *lex de dictatore creando* a disciplinare la nomina, limitandola agli ex consoli<sup>63</sup>, mentre è possibile che un provvedimento legislativo ne abbia fissato i requisiti integrando gli schemi consuetudinari codificati nel *mos maiorum*<sup>64</sup>. Attorno alle indicazioni e alle designazioni c'è comunque un riconosciuto ed esteso consenso che si attribuisce a personalità dotate di carisma e capacità tali da poter affrontare al meglio il compito al quale il *dictator* era designato. Presso gli antichi il *dictator* non era evidentemente una figura negativa, bensì necessaria e straordinaria. Il governo dell'emergenza nell'esperienza concreta e la peculiare figura del dittatore non consentono di tralasciare la proposta di un plebiscito sollevata dal tribuno Metello per l'affiancamento di Quinto Fabio Massimo, eletto dal comizio centuriato<sup>65</sup>, con il co-dittatore Marco Minucio Rufo che riveste il ruolo di *magister equitum*<sup>66</sup>. È il quadro storico a sollecitare questa soluzione perché nel 217 a.C. i consoli non erano a Roma e l'invasione dell'Italia da parte dell'esercito di Annibale lasciava la *res publica* a dibattersi in una drammatica situazione che metteva in forse la sua stessa sopravvivenza; la *ratio* del doppio dittatore consisteva nell'impossibilità di richiamare nell'Urbe un console per la *dictio* e nella *necessitas* di affidarsi alla figura del magistrato monocratico. È di tutta evidenza che il precedente era pericoloso perché in tal modo veniva depotenziata una carica attraverso la votazione dei *concilia plebis* di un ex *magister militum*, e perché il enato veniva sminuito delle sue prerogative in quanto alla nomina si sostituiva una procedura elettorale. Non è quindi un caso se la nomina del *dictator* per fronteggiare l'emergenza sarà sostituita dal *senatusconsultum ultimum*, proprio per consentire ai

<sup>56</sup> Liv., *urb. cond.* 4.31.3, 4.46, 8.12.2, 8.29.8, 9.29.3, 22.9.6, 2.19.5, 4.15.17, 4.21.6, 5.18.11, 6.28.3, 6.42.4, 8.17.6, 8.38.1, 22.9.7. Dion., *ant.* 5.77.3. D. 1.2.2.18 Pomp. *l.s. ench.*

<sup>57</sup> Liv., *urb. cond.* 7.28.2, 8.17.6, 7.9.6, 7.11.4, 22.7.6, 22.8.1.

<sup>58</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18.3, 2.19.5, 2.30.3, 3.26.1, 4.17.8, 4.21.6-10, 4.46.5ss., 5.18.11, 6.11.1, 6.12.1, 6.28.1-3, 7.9.6, 7.17.6, 7.19.6-7, 8.38.1, 22.7.6, 22.9.6, 22.57.2ss.

<sup>59</sup> Liv., *urb. cond.* 4.23.5, 4.26.6, 7.12.7, 7.17.6, 7.19.6-7, 7.39.17.

<sup>60</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18.4, 3.26.1, 4.21.6, 4.26.3-4-6-7, 4.31.4, 5.18.11, 5.39.5, 6.28.3, 6.42.4, 7.21.9, 9.21.3, 9.38.4-9, 8.38.1, 9.21.3, 10.18, 22.7.6, 22.57.2.

<sup>61</sup> Liv., *urb. cond.* 4.17.8, 4.21.9, 4.23.5, 4.26.5, 4.46.9, 4.57.5, 7.11.4, 8.12.12, 9.38.9-14, 22.57.9-11. Dion., *ant.* 5.70.4.

<sup>62</sup> C. Cascione, *Dictatorem dicere: critica di un dogma (moderno) del diritto pubblico romano*, in *Studi per G. Nicosia*, 2, 2007, 269ss. (ora in Id., *Studi di diritto pubblico romano*, Napoli 2010, 9ss.).

<sup>63</sup> Liv., *urb. cond.* 2.18.5-7.

<sup>64</sup> In argomento, in particolare e da ultimo, cfr.: F. Pulitanò, *Le funzioni del dittatore* cit., 57ss.

<sup>65</sup> Liv., *urb. cond.* 22.8.5-7.

<sup>66</sup> Liv., *urb. cond.* 22.25-26.

consoli la sospensione dei diritti costituzionali investendosi di poteri equivalenti a quelli del dittatore e ripristinando i poteri del Senato sulla gestione dello stato di emergenza al prezzo dell'evoluzione in senso democratico.

### 5.- Il problema della democrazia e della rappresentatività

L'elemento che va focalizzato è dunque la "democraticità" del ricorso al *dictator* e della sua natura nei confronti del *populus romanus*. Abbiamo già visto che non è il requisito del consenso popolare a differenziare l'esperienza contemporanea da quella romana, poiché storicamente i totalitarismi non sono stati alieni dall'appoggio delle masse né preliminarmente né in costanza di regime. Nella Roma repubblicana il problema è meno lineare, non apparendo escluso a priori che la magistratura fosse *adversus plebis creata*<sup>67</sup> in quanto, in ipotesi, strumento di controllo dell'aristocrazia sulla plebe; sebbene sia condivisibile l'orientamento di parte autorevole della dottrina che, al contrario, la ritiene elemento di conciliazione sociale<sup>68</sup>. Vero è che alcune figure storiche sono state apertamente rappresentative dell'origine sociale recitando un ruolo politico strumentale<sup>69</sup>, ma allo stesso modo la provenienza del *dictator* non è diventata prerogativa esclusiva dell'azione politica. È arduo sostenere che la magistratura abbia costituito un baluardo alla plebe o uno strumento di repressione della stessa, ipotesi di cui non abbiamo riscontro puntuale nelle fonti, anche alla luce di elementi imprescindibili e ineludibili: l'aristocrazia era minoranza non solo nella società romana (in cui la plebe era *maxima pars*), ma anche in quell'esercito del quale il *dictator* assumeva il comando supremo e di cui doveva non solo avere il pieno controllo, ma anche il consenso incondizionato<sup>70</sup>. Se fosse stato *adversus plebis*, ciò non sarebbe stato possibile né logicamente né fattualmente. A Roma, dunque, il dittatore avrebbe incarnato il più alto interesse della *res publica* e proprio il concetto identitario di *libertas*, un precetto supremo e un bene da tutelare a ogni costo<sup>71</sup> da chiunque o da qualunque evento avrebbe potuto metterli in pericolo. Lo *ius libertatis* neanche per ipotesi può essere oggetto di una legge abrogativa<sup>72</sup> poiché espressione di una *civitas* in cui *populi potestas summa est*<sup>73</sup>. Il dittatore romano se ne sarebbe sentito investito e Livio esclude il verificarsi di derive antidemocratiche (Liv., *urb. cond.* 6.38.13).

---

<sup>67</sup> L. Labruna, 'Adversis plebem dictator', in *Index* 15 (1987), 289ss.

<sup>68</sup> In particolare, cfr.: M.A. Fenocchio, *Plebità e dittatura: le relazioni nel primo secolo della repubblica romana*, Napoli 2017, 107ss.; C. Nicolet, *Dictatorship in History and Theory. Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*, Cambridge 2004, 268; P. Catalano, *A proposito dei concetti di 'rivoluzione' nella dottrina romanistica contemporanea (tra rivoluzione della plebe e dittature rivoluzionarie)*, in *SDHI* 43 (1977) 451.

<sup>69</sup> Liv., *urb. cond.* 6.38.3-4, 7.22.1, 7.21.9.

<sup>70</sup> Liv., *urb. cond.* 2.24.4.

<sup>71</sup> Cic., *phil.* 10.20; Cic., *Att.* 15.13.3.

<sup>72</sup> Cic., *Caec.* 95.

<sup>73</sup> Cic., *rep.* 1.31.47.

A Roma il magistrato straordinario assommava in sé, monocraticamente, l'*imperium domi* all'interno dell'Urbe e l'*imperium militiae* all'esterno, in base alle due ricordate funzioni *gerundae causa* e *sedandae causa*. Tanto potere, legittimato e legittimante, trova il suo limite nella temporaneità, elemento inapplicabile all'era moderna e contemporanea. Se a Roma la dittatura è un'anomalia<sup>74</sup>, lo è per le circostanze che la determinano e per le forme che assume, che però sono ambedue previste e volute, mentre la dittatura moderna sfocia sistematicamente nel totalitarismo<sup>75</sup>. In sintesi, il *dictator* nella Roma repubblicana non era un liberticida ma sembrerebbe garantire proprio le libertà che i romani avevano disegnato come sistema statale; non parebbe agire a detrimento del popolo ma piuttosto per preservarne l'identità culturale, sociale e giuridica. La straordinarietà e la limitazione temporale erano la garanzia astratta che dietro alle similitudini formali non vi fosse né l'*animus* né il tentativo di ripristinare quella monarchia accantonata dalla *res publica*.

Il filosofo Rousseau distingue due modi attraverso i quali il dittatore assolve al suo compito: il primo è la centralizzazione dell'azione di governo e il suo rafforzamento in termini di operatività, di decisionismo e di tempistica; il secondo è la dittatura *stricto sensu*. La società romana repubblicana dei primordi non ha remore nel ricorso al *dictator* perché possiede solide e condivise basi morali che fanno da naturale ed efficiente contrappeso alla tentazione di una deriva autoritaria; ma con il passare del tempo l'allentamento dei costumi ha per reazione proprio il discostamento dall'idea di affidarsi a una magistratura monocratica che ha per compito quello di allentare e velocizzare le procedure altrimenti previste dalla legge. La dittatura è dunque una magistratura repubblicana costituzionale che ha però le caratteristiche della snellezza e della velocità operativa rispetto ai meccanismi di legge, con il rafforzamento del potere esecutivo attraverso la centralizzazione<sup>76</sup>. Il dittatore, dunque, sembrerebbe incarnare il braccio operativo del *Senatus Popolusque Romanus* e non appare in opposizione ai due cardini del sistema istituzionale e legislativo condiviso. Il termine dà la scadenza dell'emergenza, della nomina e del potere consegnato nelle sue mani. Nel Novecento la temporaneità o non c'è o è puramente nominale. La dittatura, per esperienza storica, si rigenera per successione non vincolante o cessa per eventi solitamente traumatici. Nell'analisi del politologo Giovanni Sartori<sup>77</sup> essa viene definita a durata incerta, comunque discontinua o intermittente, a differenza della monarchia assoluta; l'assolutismo repubblicano sarebbe viziato, pertanto, da una contraddizione interna in quanto una *res publica* non può essere un dominio privato. Nella contemporaneità la dittatura è un regime che impedisce, per dirla alla Salvemini, la libera competizione delle *élites* e quindi nega al popolo la

---

<sup>74</sup> P.P. Onida, *Dittature e ruolo del popolo nel sistema costituzionale romano*, in Garofalo (cur.), *La dittatura* cit., 157ss.; E. Meyer, *Römischer Staat und Staatsgedanke*, Zurich 1948.

<sup>75</sup> F. Neumann, *Note sulla teoria della dittatura*, in Id., *Stato democratico e Stato autoritario*, Bologna 1973, 350. Lo studioso definisce quella dell'antica Roma «non come una dittatura vera e propria, ma come una forma di “governo di crisi”» (329).

<sup>76</sup> J.-J. Rousseau, *Du contrat social* (1762), trad. it, *Il contratto sociale*, Roma-Bari 2008, 6.

<sup>77</sup> G. Sartori, *Dittatura*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna 1987, 75-81.

possibilità di esercitare un controllo sull'operato di chi è al potere<sup>78</sup>. Nella Roma repubblicana la nomina del *dictator* implicava la sospensione delle prerogative degli altri magistrati, con i quali non era tenuto né a rapportarsi né a discutere, ma il potere supremo non contemplava, come già precisato, né di alterare né di emanare nuove leggi. Il totalitarismo moderno sospende l'assetto costituzionale, ne riscrive i passi e legifera ostentando un interesse dello Stato che è un'astrazione scollegata dalle aspettative e dalle esigenze del popolo. I limiti altrimenti invalicabili della moralità e della legge sono puntualmente attraversati ed elusi. Lo stato di necessità e quello di emergenza si manifestano come cause scatenanti dell'effetto dell'atto di forza che non ha e non ammette una scadenza temporale, né prefissata né legata agli eventi che la determinano.

Machiavelli, ispirandosi all'esperienza romana, individuerà nella dittatura la garanzia della difesa della repubblica dal tentativo delle oligarchie di prendere il potere a scapito del popolo, esaltando il requisito della misura straordinaria in un'epoca storica altrettanto straordinaria, ma con uno strumento che è ordinario proprio perché previsto nell'ordinamento, altrimenti crollerebbe tutto il sistema istituzionale repubblicano e si configurerebbe la tirannide, per lui forma di governo vituperabile<sup>79</sup>. Mentre per Machiavelli il dittatore è quindi un organo dello Stato, che nello Stato trae la sua legittimazione costituzionale<sup>80</sup> così come accadeva nella Roma della Repubblica, l'autocrate contemporaneo dà dell'assolutismo una dimostrazione etimologica esemplare: è *ab solutus*, cioè slegato dalla legge. Se nelle radici antiche dell'istituto si rinviene un mezzo proprio della costituzione a salvaguardia della libertà, al contrario nelle fronde la costituzione è palesemente violata e la libertà negata, senza neppure il simulacro di una tutela a tempo. Dal *pro* delle origini risalenti al *contra* del "secolo breve" e dell'oggi, con un rovesciamento di prospettiva che è, nello stesso momento, formale e sostanziale.

## 6.- Conclusioni

La pandemia da Covid-19, che ha portato governi e autorità ad adottare misure eccezionali per far fronte a un evento imprevisto e straordinario, ha indirettamente riaperto l'attenzione sui provvedimenti legislativi che sono andati a incidere sul godimento dei diritti civili riconosciuti e osservati nelle democrazie parlamentari di stampo occidentale, parimenti a ciò che è accaduto e che continua ad accadere nella lotta planetaria al terrorismo. Nei Paesi dove vigono regimi autoritari o sistemi totalitari retti da un partito unico, infatti, le prese di posizione a livello decisionale hanno potuto suscitare solo un dibattito di riflesso, esulando da ogni prospettiva dalla realtà italiana ed europea, dove invece la discussione ha assunto anche toni aspri, come nel caso del lockdown e della vaccinazione che hanno messo in discussione diritti costituzionali come la libertà di movimento e diritti indisponibili come quello alla salute. Di conseguenza, e non solo a livello mediatico, sono

---

<sup>78</sup> G. Salvemini, *Democrazia e dittatura*, in S. Bucchi (cur.), *Sulla democrazia*, Torino 2007, 41.

<sup>79</sup> N. Machiavelli, *Discorsi* cit., 34-35.

<sup>80</sup> N. Machiavelli, *Discorsi* cit., 33.5. In proposito, altresì, cfr.: A. Prosperi, *Machiavelli e la tirannia. Note sui Discorsi*, in *Quaderni di storia* 71.1 (2010), 5-28; G. Pedullà, *Machiavelli in tumulto* cit.

stati evocati molti parallelismi storici e molti precedenti politico-istituzionali, tra cui segnatamente quelli caratterizzati dalla dittatura. Comparazioni molto spesso forzate, esagerate nei toni e distorte nelle conclusioni ogni qual volta nel dibattito pubblico difettava una solida base culturale storica e giuridica e, cosa che a noi più interessa, una competenza romanistica che in argomento non può essere assolutamente esclusa. Lo stesso recentissimo volume di Giuseppe Valditara richiama in apertura il periodo pandemico, non per fornire una soluzione ma per delineare una chiave di lettura della contemporaneità attraverso gli esempi e le lezioni del passato. Le improprietà del linguaggio corrente e delle similitudini, superficiali e raffazzonate, sono conseguenza da un lato di una forzosa attualizzazione concettuale limitata alle esperienze del Novecento, dall'altro della risalenza dell'esperienza romana che ha prodotto come effetto diffuso il confinamento nel limbo della specialistica. L'autore ha invece dimostrato che è possibile fissare alcuni punti fermi<sup>81</sup>. Il già richiamato Sartori aveva sottolineato nel 1987 che una omonimia non è di per sé un'omologia, in quanto la figura del *dictator* non ricalca il moderno dittatore e viceversa, ritenendo poi che alla dittatura non può applicarsi la distinzione tra potere costituente e potere costituito: il magistrato monocratico esercita il potere che gli deriva dalla costituzione, assoluto in senso lato ma limitato in senso stretto sia dall'insormontabile scadenza cronologica predeterminata sia dall'impossibilità di incidere sulla struttura legislativo-costituzionale. Il margine ampio del dittatore contemporaneo è incompatibile con la costituzione che non lo genera (perché non lo prevede) né lo sorregge. La dittatura costituzionale è pertanto un'elaborazione teorica. La democrazia può consegnare i poteri a un dittatore ma fino a quando possiede l'autorità di revocarli in forza di una legge preesistente rimane pur sempre una democrazia. La crisi eccezionale viene fronteggiata con gli strumenti giuridici e non con il sovvertimento o la negazione dell'ordinamento. A Roma accadeva questo, ed ecco perché quel modello, al di là del nome, ha tutt'altra sostanza rispetto ai nostri tempi e ai totalitarismi generati, oltre che dagli eventi, dalla società e dalla politica, risultando così il parallelismo tanto facile all'apparenza quanto fuorviante. Lo stato di necessità – o quello di emergenza che può

---

<sup>81</sup> In una sterminata produzione editoriale internazionale che esprime il ricco e articolato dibattito storiografico e politico-istituzionale ai più vari livelli, il contributo di Valditara si propone come una stimolante correlazione tra le diverse angolazioni di inquadramento delle relazioni tra passato e presente. Lo studioso si concentra da subito sulla nozione dello stato di emergenza nell'ordinamento italiano (G. Valditara, *Il dictator* cit. 9-11), prodromico all'attribuzione di poteri speciali che in un sistema realmente democratico sono temperati dai requisiti della straordinarietà e della temporaneità – Decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 (Codice della protezione civile); C. Cost. nn. 15/1982 e 418/1992. Art. 24: «La durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi» (comma 3); «Le deliberazioni dello stato di emergenza di rilievo nazionale non sono soggette al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni» (comma 5) – in una situazione di massima emergenza tale da giustificare le sospensioni e le limitazioni costituzionali deliberate dal Parlamento. L'interesse supremo della salvezza dello Stato, *salus rei publicae suprema lex esto* (Cic., *leg.* 3.3.8), è comunque previsto come bene assoluto da tutelare ma con la garanzia dei pesi e dei contrappesi previsti nella costituzione, fonte primaria e imprescindibile del diritto.

persino sconfinare nello stato d'assedio – non partorisce una figura straordinaria ma l'attribuzione di poteri straordinari a organi statali che sono quelli costituzionalmente previsti. Il rinnovato focus dedicato all'argomento ha consentito, inoltre, di isolare anche le diversità esistenti dal punto di vista del consenso popolare, sia per la caratura e per il giudizio storico dei personaggi investiti o autoinvestiti della carica, sia per la differente matrice del sostegno. La popolarità non è automaticamente né sinonimo di democrazia né di legalità. Ed è per questo che contributi di approfondimento forniscono la bussola per non smarrirsi nei meandri della storia e del diritto o, peggio ancora, in quelli della banalizzazione e dell'approssimazione.

**Abstract.-** La figura del dittatore dall'esperienza romana alle manifestazioni della contemporaneità. Origine, evoluzione e trasformazioni storico-politiche dell'istituto giuridico, tra investitura costituzionale ed elusione della legalità. Indagine su similitudini, parallelismi e forzature ideologiche.

The figure of the *dictator* from the Roman experience to the contemporary manifestations. Origin, evolution and historical-political transformations of the legal institution, between constitutional investiture and avoidance of legality. Investigation of similarities, parallels and ideological forcing.