*Estratto da*:

# Panorami

**Riflessioni discussioni e proposte sul diritto e l'amministrazione**

**2**

**1990**

GUARINO A.

**L'astratto e il concreto del votante romano**

**EDIS - Calabria**

## L'astratto e il concreto del votante romano

1. Nell'ormai lontano 1947, con un articolo inserito nel primo volume dei faticosamente riassestati «Annali» della facoltà giuridica catanese, osai sostenere, in replica ad alcune pagine frettolose e un po' troppo d'occasione pubblicate dal grande Gaetano De Sanctis, che la struttura di governo della *respublica Romanorum* ebbe, non solo nei secoli *ante Christum* (quelli della repubblica per antonomasia), ma anche nei primi due o tre secoli *post Christum* (quelli del cosí detto principato), caratteri giuridici (ripeto: «giuridici») di democrazia. Posto infatti che «democratico» sia (per dirla con Hans Kelsen) uno stato «a governo aperto», a governo cioè accessibile a tutti i cittadini, ebbene la Roma di quei secoli, pensiamoci bene, era addirittura qualcosa di piú. Essa era invero strutturata sul piano formale (voglio intendere sul piano delle garanzie formalmente offerte dalla sua costituzione) in modo: primo, che l'accesso agli organismi di governo (assemblee, senato, magistrature e finanche principato) fosse lecito, attraverso un *iter* percorribile da tutti, a qualunque cittadino romano; secondo, che l'accesso alla cittadinanza romana fosse offerto, molto piú largamente che nella stessa celebratissima Atene, a chiunque presentasse i requisiti di «capacità» compatibili con la mentalità di quei tempi (non schiavo, non donna, non barbaro).

Questo, beninteso, in astratto o, per meglio esprimermi, *«de iure»*, cosí come è possibile in astratto che ogni lustrascarpe o strillone di giornali diventi, col tempo e con la tenacia, presidente degli Stati Uniti di America. Che le cose siano andate piuttosto diversamente in concreto (o, a meglio esprimermi, *«de facto»*), che cioè al sistema sociale ed economico romano sia stato sempre piuttosto indifferente l'impegno paritario proclamato oggi solennemente (sulla carta) dal secondo comma dell'articolo 3 della costituzione italiana, questo nel mio articolo non mi sforzai gran che di sottolinearlo: un po' perchè era assolutamente ovvio; un po' perché è mio vezzo (ma forse dovrei dire mio vizio) esprimermi in modo molto breve e piú o meno chiaramente allusivo; un po' infine perché erano quelli

gli anni del primo dopoguerra, in cui, caduto da poco il fascismo, pullulavano in Italia, accanto a un numero ridotto di democratici veri e rispettabili (non tutti concordi, peraltro, nella concezione della democrazia), sciami vocianti e grintosi di insopportabili «democratici» da strapazzo, i quali ci inondavano da destra e da sinistra di insegnamenti e di ammonimenti (o minacce) di tono non molto diverso, almeno a volte, da quello degli insegnamenti di segno opposto e degli ammonimenti (o minacce) di segno singolarmente analogo, che ci avevano propinati fino a poco tempo prima i «gerarchi», gli «squadristi», gli «antemarcia» e le «sciarpe littorie», che Dio li benedica.

Fatto sta che il mio articolo del '47, quando non fu sdegnosamente osteggiato come erroneo da storici «generali» (di quelli che si ostinano a non rendersi conto della differenza tra fatto e diritto), venne accolto in sede «giusromanistica» con molta cautela. Nulla da eccepire al ragionamento, si disse; però, si aggiunse a scanso di ogni equivoco, purtroppo a Roma la democrazia incontrò in pratica molti e grossi ostacoli (per esempio, questo, quello o quell'altro). Unica adesione completa, anzi addirittura entusiastica, fu quella (mi fa quasi tenerezza ricordarlo) di un anziano e valentissimo studioso, oggi defunto, il quale, avendo passato la sua vita a sostenere, per émpito di amore, che a Roma e nel diritto romano c'era stato già tutto, anzi il meglio di tutto, mi scrisse elogiandomi per avere dimostrato che nella «città eterna» (quella del *«tu regere imperio populos, Romane, memento»*) era fiorita anche la democrazia.

Tutte cose, quelle che ho sin qui dette, che si troveranno meglio chiarite in un libro (ahimé, pur esso molto breve e non privo di percettibili e impercettibili allusioni) che ho dato alle stampe nel 1979 col titolo «La democrazia a Roma». Libro che si conclude (allusione?) con queste precise parole, riferite agli antichi Romani: «Ed è sopra tutto a se stessi (non sono i soli, del resto) che essi debbono imputare la fine delle loro plurisecolari istituzioni democratiche».

2. Vediamole, dunque, piú da vicino queste istituzioni democratiche romane. Vediamole nei secoli d'oro, che sono quelli dal terzo al primo avanti Cristo, ma vediamole anche, per segnarne le linee di decadenza incipiente, quanto meno nel primo secolo dopo Cristo. E guardiamole dal punto di vista del cittadino «elettore», anzi, per essere piú precisi, dal punto di vista del cittadino «votante», cioè chiamato a votare non solo, come oggi, per l'elezione dei rappresentanti del popolo, ma anche per l'approvazione in presa diretta delle proposte di legge e, a volte, addirittura per la conferma delle condanne a morte emesse per certi crimini piú gravi dai magistrati ordinari *«cum imperio»*. Dato che non è certo possibile, in questa sede, entrare in troppi dettagli, mi sia consentito riferirmi, per quanto riguarda i particolari, ai cenni che si trovano in un qualunque manuale di





storia del diritto romano (mancando ogni altro, per esempio nel mio) ed alle belle pagine (veramente belle, anche se non in tutto da condividere) dedicate al tema da Claude Nicolet nel suo libro sul «mestiere di cittadino» nella *libera respublica*.

Il «noumeno» costituzionale (vogliamo chiamarlo cosí?) non sarà stato perfetto, ma certo era abbastanza esauriente e ben architettato, nonché opportunamente variato (in un sistema, come suol dirsi, «flessibile») da successive leggi di aggiornamento. Prescindendo dagli antiquatissimi comizi curiati (che si conservavano solo a scopi formali o per finalità religiose), a disposizione dei cittadini di Roma vi erano i comizi centuriati, i comizi tributi e i concilii della plebe. Nei primi i cittadini votavano per centurie, graduate in varie «classi» a seconda della loro ricchezza, essenzialmente al fine dell'elezione dei magistrati maggiori (consoli, pretori, censori), della deliberazione delle leggi piú solenni (le cosí dette leggi centuriate) e delle pronunce su *provocatio ad populum* dei condannati a morte per *crimina*. Nei secondi i cittadini votavano per tribú di residenza (il cui numero massimo pervenne, nel 241 a.C., a 35) essenzialmente al fine dell'elezione dei magistrati minori e della delibera di altre piú numerose leggi (le cosí dette leggi tribute). Nei terzi, che erano limitati ai plebei (in tempi, peraltro, in cui i patrizi non solo erano ormai molto rari, ma spesso passavano volontariamente, per motivi di opportunità, al ceto plebeo, diventando con ciò «ci-devants»), gli appartenenti votavano, senza tante formalità (senza necessità che si assumessero preventivamente gli auspici divini), del pari per tribú, essenzialmente al fine dell'elezione dei tribuni e degli edili plebei e della emanazione di un numero piuttosto elevato di plebisciti, la cui efficacia era equiparata a quella delle leggi.

Sempre con riferimento all'astratto costituzionale, vanno aggiunte tre cose: in primo luogo, che la volontà di ciascuna centuria o tribú era rappresentata dalla maggioranza dei presenti e votanti entro la stessa, mentre la volontà dell'assemblea nel suo complesso era determinata sulla base della maggioranza dei voti espressi, dopo la votazione interna alle stesse, dalle varie centurie o tribú convocate per deliberare; in secondo luogo, che la composizione delle centurie e delle tribú era specificamente rimessa, entro il quadro generale tracciato dalla costituzione, alla iniziativa dei censori, che si seguivano ogni cinque anni, e ad eventuali leggi d'occasione piú o meno influenzate da considerazioni politiche contingenti; in terzo luogo, che le votazioni si svolgevano tutte a Roma-centro, prevalentemente nel Campo Marzio o nel Foro.

Bene. Se questo era, nei suoi tratti piú generali, il noumeno, qual'era poi, al suo confronto, il «fenomeno», cioè la realtà delle cose? Per quanto attiene al capitolo delle votazioni assembleari , il fenomeno (con variazioni, da un momento storico all'altro, che non mette conto per ora di segnalare) si concretava in una non esigua quantità di «distacchi» piú o meno rilevanti dall'astratto costituzio-

nale, i quali distacchi (li vogliamo chiamare, all'inglese, «gaps»?) rendevano spesso scomodo, difficile o addirittura ingrato e pericoloso il compito del votante.

Di questi divarî dall'astratto mi proverò di seguito ad indicare ed a descrivere in modo approssimato i principali, non senza premettere accortamente, come si usa in certi filmati di denuncia, che ogni riferimento alle democrazie moderne, sopra tutto per come hanno funzionato sino ai primi del novecento anche nella decantatissima Inghilterra, è assolutamente involontario.

I «gaps» da prendere in considerazione attenevano, lo dico subito: al peso specifico dei voti individuali; al tasso e al tipo di influenza dei votanti alle urne; al modo di formazione e di manifestazione del voto.

3. Il peso specifico dei voti individuali nelle assemblee politiche romane era fortemente lontano dall'equivalenza: non solo per ragioni ben note, previste e disciplinate in via generale dalla costituzione, ma anche e in piú per cause contingenti e variabili relative alla composizione delle unità di voto ed alla situazione personale dei votanti.

Che la costituzione romana non fosse a carattere egualitario, ma graduasse l'importanza del voto a seconda della maggior ricchezza familiare e, entro certi limiti, a seconda dell'eta piú anziana dei votanti, è cosa assolutamente fuori discussione, sopra tutto quando si guardi ai comizi centuriati: cosa che divenne meno incisiva, ma che non fu perciò messa totalmènte da parte, quando si procedette, probabilmente nel 241 a.C., ad una riforma (dai contorni, purtroppo imprecisi e fortemente discussi) al fine di adeguare in qualche modo il numero delle 193 centurie al numero di 35 (o meglio, ad un multiplo di questo numero) raggiunto in quell'anno, come ho accennato poc'anzi, dalle tribú in cui era ripartito il territorio romano.

Ma la faccenda non finiva qui. Previo accertamento dell'età e del censo familiare minimo per l'iscrizione dei cittadini a una classe centuriata piuttosto che a un'altra, stava ai censori ripartire discrezionalmente i cittadini stessi fra le centurie (di *iuniores* o di *seniores)* appartenti a quella classe: il che era un modo non del tutto irrilevante per precostituire oculatamente entro le unità di voto le maggioranze preferite.

Di piú: la posizione geografica e l'estensione delle 31 tribú cosí dette «rustiche», esterne alla tradizionale e immutabile Roma urbana, era fissata, man mano che le nuove tribú si costituivano o si estendevano (o si incrementavano di lontane «filiali» coloniali), da leggi d'occasione, le quali non mancavano di tener conto, sulla spinta delle mutevoli contingenze politiche, della maggiore o minore convenienza di aggregare a questa piuttosto che a quella unità di voto tribale





comunità di neo-cittadini maggiormente legate da amicizia o da interesse a questo piuttosto che a quello tra i gruppi politici dominanti. Né basta: fermo restando che il criterio numero uno di appartenenza alle tribú rustiche era dato dal fatto che i cittadini fossero *«adsidui»*, cioè fossero insediati in quei territori su proprietà immobiliari di famiglia, e fermo anche che i proprietari di immobili siti in più tribú avessero la scelta (da manifestare ai censori) circa la tribú di appartenenza, grande importanza pratica aveva l'iscrizione nelle stesse tribú anche dei *proletarii* (cioè dei non proprietari terrieri, generalmente poveri in canna) ivi residenti e dei *liberti* delle famiglie ivi assidue, essendo ovvio che non tanto i primi (per ragioni di bisogno) quanto i secondi (in dipendenza dei vincoli di patronato che li legavano alle famiglie di cui erano stati schiavi) costituivano ricche riserve di voti per i maggiorenti delle tribú e quindi per i capi-popolo della repubblica.

Nei secoli dal terzo al primo avanti Cristo, i censori da un lato e, dall'altro lato, le leggi d'occasione si dettero molto da fare per regolare in un modo piuttosto che nell'altro, spesso assumendo decisioni contrastanti tra loro, questa complessa (e ghiotta) materia. Per i *proletarii* ci si orientò (sembra) verso la loro assegnazione alle quattro affollatissime tribú urbane. Per i *liberti* si ondeggiò tra la loro iscrizione alle tribú di residenza delle famiglie patronali (soluzione di sapore oligarchico adottata nel 312, a quanto pare, del censore Appio Claudio Cieco) e l'ingolfamento loro, a guisa di proletari, nelle tribú urbane (soluzione adottata nel 304 dal censore Quinto Fabio Rulliano, ma poi variamente contraddetta oppure confermata da censure e da leggi successive). Per gli stessi ex-alleati italici (ammessi malvolentieri alla cittadinanza romana solo dopo la cosí detta «guerra sociale» del 91) si discusse accesamente se concentrarli in un numero limitato di tribú e si pervenne forse, almeno in un primo tempo, alla soluzione di inserirli in sole dieci tribú rustiche (o, come alcuni sostengono, dieci tribú aggiuntive costituenti il «bis» di dieci fra le 35 tribù ordinarie).

Non è il caso di entrare in ulteriore dettagli ed in connesse controversie. Segnalerò solo, in aggiunta a tutto il resto, la posizione di svantaggio in cui si venivano a trovare i numerosi cittadini in servizio militare, ai quali, essendo essi assenti da Roma o addirittura dall'Italia per gran parte dell'anno, era preclusa la possibilità di partecipare a numerose votazioni, a meno che non li si mandasse in congedo (come talvolta artatamente si fece, per esempio da Cesare) proprio allo scopo di metterli in condizione di accedere alle urne e di far numero al servizio di una certa maggioranza.

Conclusione: influiva pesantemente sui risultati delle delibere assembleari, a parte la graduazione delle centurie in classi successive di *iuniores* e *seniores*, la composizione piú o meno manipolata delle singole centurie e sopra tutto delle

tribú, nonché la possibilità di tenere eventualmente lontani dal voto (salvo che per le assemblee elettorali ordinarie, che erano a data annuale approssimativamente fissate in periodi di ristagno delle operazioni belliche) i cittadini chiamati alle armi. Né è da escludere (anche se lo dice Cicerone in un passo piuttosto concitato e malevolo dell'orazione *pro Sestio)* che i presidenti delle assemblee, approfittando della mancanza di un sistema soddisfacente di registri e di certificati elettorali, disponessero o favorissero, in sede di votazione, spostamenti illeciti, e ovviamente «mirati», di votanti dall'una all'altra unità di voto.

4. È chiaro, a parte quanto si è detto sinora, che non bastava che vi fossero e fossero approssimativamente identificate le unità di voto (centurie delle varie classi e tribú territoriali). Occorreva che gli aventi diritto al voto effettivamente votassero, quando venissero chiamati alle urne, e che altresí la loro affluenza al voto risultasse il piú possibile numerosa e in egual modo favorita o non sfavorita. Vi erano invece ragioni di ordine geografico ed economico per cui questo *«optimum»* era irrealizzabile ed irrealizzato, anzi era spesso deliberatamente ed efficacemente ostacolato.

A parte la già segnalata impossibilità dei cittadini in armi di partecipare a gran numero di votazioni, a parte la scontata difficoltà pratica per i cittadini lontani dall'Italia peninsulare (o perché impiegati nelle amministrazioni delle *provinciae* o perché appartenenti, e in gran numero, a *coloniae* e *municipia civium Romanorum* extraitalici) di accorrere in Italia e a Roma per l'esercizio del diritto di voto (difficoltà, questa, non ancora superata dopo venti e piú secoli, da alcune spocchiose democrazie moderne, come quella italiana, che pur potrebbero facilmente istituire il cosí detto «voto all'estero»); a parte ciò, esplicava una forte influenza la rèmora obbiettiva, per gli stessi cittadini residenti in Italia e non impegnati nelle milizie, di abbandonare le loro occupazioni quotidiane e di recarsi ogni due per tre a Roma-centro, dietro preavviso minimo di un *«trinundinum»* (ventisette giorni), allo scopo di partecipare alle operazioni di voto ed eventualmente ai «meetings» *(contiones)* che le precedevano. Dato che le tribú rustiche site fuori dell'urbe e in Italia andavano dal Rubicone (ricordate?) sino allo stretto di Messina, vi erano per la gran parte dei cittadini viaggi a volte lunghissimi e faticosi da fare, spese non indifferenti relative a quei viaggi ed al conseguente soggiorno a Roma da sostenere, infine il gravame del lucro cessante (se non addirittura, molto spesso, del danno emergente) delle occupazioni abbandonate: il tutto da caricare sulle proprie spalle (sempre che fosse sufficiente farlo solo con una perdita di danaro).

Si comprende facilmente come tutto ciò favorisse l'*«infrequentia»*, cioè l'astensionismo dalle votazioni, e come pochi, molto pochi fossero i cittadini rusti-





ci che si inducessero di buon grado, salvo speciali richiami di interesse, all'onere del voto. Ed è altrettanto facilmente comprensibile che i candidati alle elezioni e che gli uomini politici interessati al voto di questa o di quella legge, non si limitassero alle accortezze (sopra tutto le strette di mano, le visite porta a porta, i discorsi propiziatori) ed alle lusinghe (sopra tutto i benefici fatti in passato da ricordare e quelli futuri da promettere) di cui fa larga enumerazione quella curiosa lettera di suggerimenti indirizzata da Quinto Cicerone al fratello Marco Tullio (candidato per il consolato del 63 a.C.) nota come *«commentariolum petitionis»*. Ovvio e naturale era che i sullodati personaggi ricorressero addirittura alle proprie borse (o alle borse dei gruppi di potere di cui facevano parte) per sovvenzionare in misura adeguata un numero sufficiente di *tribules* sicuramente favorevoli alle loro richieste, onde ripagarli delle spese e dei danni e magari invogliarli con qualche sesterzio o con qualche vantaggio in piú, cosí come già facevano *«in loco»* con tutti i cittadini delle quattro tribú urbane, a secondare le loro aspirazioni. I giri elettorali, gli *«ambitus»*, che essi e i loro galoppini compivano attivamente attraverso le tribú rustiche non erano fatti tanto di argomenti a parole (di cui, oltre tutto, assai spesso le masse nemmeno afferravano il significato), ma erano fatti di denaro contante, di assicurazioni concrete, insomma di corruzione, sulla base di un'attenta cernita di coloro che dessero affidamento di voto favorevole, e di cui valesse la pena di agevolare la *frequentia*, nei confronti di coloro che fossero meno sicuri, e di cui valesse la pena di facilitare invece *l'infrequentia*.

Sí, certo, *l'ambitus* era visto, nella cruda realtà ora accennata, come una pratica immorale e scandalosa e fu perciò che esso, sopra tutto per iniziativa di coloro che non avevano i mezzi e le capacità necessari a praticarlo efficacemente, giunse ad essere bollato come *crimen* devoluto al giudizio di un apposito tribunale di rito accusatorio (la *quaestio perpetua de ambitu)*. Ma le leggi *de ambitu* furono tante numerose quanto inefficaci, sia perché coloro che praticavano la corruzione erano uomini adulti e sperimentati che si muovevano con tutte le opportune cautele, sia perché i collegi giudicanti (che erano costituiti da cittadini privati sotto la presidenza di un magistrato) erano singolarmente inclini a «lasciar fare» ed a «lasciar passare», un po' (un po' tanto) come succede oggi per i reati elettorali (dalla mancata o assolutoria persecuzione penale delle affissioni irregolari di manifesti propagandistici alla rarissima autorizzazione a procedere da parte del parlamento per casi pur evidentissimi di brogli). Tanto per dare un'idea del clima da inefficienti «gride» manzoniane in cui vivacchiavano le *leges de ambitu*, ricorderò il caso scandaloso di Cicerone: il quale, pur avendo promossa e fatta votare da console una altisonante e minacciosissima legge in materia, nello stesso anno 63 a.C. difese con successo e con argomenti a dir poco inconsi-

stenti (anche se abilmente esposti e se motivati dalla «ragion di stato» avversa ad un riemergere, in caso di condanna dell'imputato, della candidatura di Catilina) Lucio Licinio Murena, accusato di *ambitio* niente meno che dal grande giurista Servio Sulpicio Rufo e dal celebrato difensore della libertà Catone minore (quello detto dai posteri l'Uticense).

5. Tutto quanto fin qui accennato (si fa per dire) sta bene: *l'infrequentia* era di solito, e per necessità di cose, molto diffusa, la scarsa *frequentia* di chi si recava alle urne era largamente controllata dagli interessati, il voto era spesso oggetto di preventivi e lucrosi patteggiamenti. Al momento della votazione, peraltro, il cittadino, anche se di minimo calibro, era pur sempre giuridicamente libero di esprimersi secondo coscienza e di infrangere, se lo volesse, tutti gli impegni eventualmente assunti in precedenza.

Certo che il *«quivis de populo»* era formalmente libero di votare a suo pieno piacimento. Ma che succedeva, a lui tapino ed ai suoi familiari, se veramente lo faceva, andando contro i desideri dei capipopolo? Il suo avvenire infausto, essendo il voto dato a voce e in palese, era tanto probabile e tanto temibile, che una delle piú grandi battaglie condotte dai *«populares»*, cioè da quegli incomodi democratici di cui furono rappresentanti piú famosi i Gracchi, consistette nell'ottenere mediante plebisciti (e non senza fatica) che i voti fossero dati per iscritto e in segreto, segnandoli su tavolette (*«tabellae»*) all'uopo predisposte.

Le cosí dette *leges tabellariae* (che furono, tanto per l'esattezza: la *Gabinia* del 139, la *Cassia* del 137, la *Papiria* del 132 e la *Celia* del 107 a.C.) furono quanto di piú sgradito ci si possa immaginare alla «classe politica» dominante, che era poi la *nobilitas* monopolizzatrice delle cariche magistratuali e, per il tramite di esse, del senato (il quale era composto, si sa, dagli ex-magistrati). Cicerone, che socialmente era un «parvenu» e che come tale si prosternava (ma senza il gusto critico di un Proust) davanti alla *nobilitas* dei suoi tempi, ritenendola la sola classe degna e capace di guidare la repubblica, è piuttosto patetico quando parla di quelle leggi (da un lato non osando troppo ostentatamente criticarle, dall'altro evidenziando la loro origine protestataria e polemica). Dal patetico egli cade addirittura nel ridicolo quando, in un ben noto passo del *de legibus* (3.10), che è di enunciazione nebulosa solo perché gli manca il cuore di sostenere con decisione che bisogna tornare al voto palese, propone ambiguamente una riforma, in forza della quale i voti popolari «siano conosciuti per quanto riguarda gli ottimati e siano liberi per quanto riguarda la plebe» (il che vale a dire, per intenderci alla buona fra noi, che il popolo minuto deve adeguarsi, votando, se non agli ordini della *nobilitas*, quanto meno al suo autorevole esempio).

Il voto segreto fu certo una conquista di civiltà perché, se aprí il varco al





fenomeno inevitabile dei «franchi tiratori», cioè dei votanti non fedeli alle fatte promesse, offrí in cambio il ben maggiore vantaggio del rispetto della autonomia di coscienza del cittadino (certi politici italiani del giorno d'oggi, che hanno ottenuto a fatica la quasi totale eliminazione del voto segreto in parlamento, di tutto possono vantarsi salvo che di aver fatto un passo avanti verso le esigenze primarie della libertà). Comunque la conquista fu grande piú sulla carta che nella realtà.

Ometto qui di proposito, per non portare a lungo il discorso, ogni considerazione circa l'influsso esercitato sui votanti dal metodo di rendere pubblica, prima dell'entrata in azione delle altre unità di voto, la delibera presa da una unità di voto designata (per sorteggio piú o meno truccato) a votare in precedenza a titolo (cosí si diceva) di *omen*: cosa sicura almeno per i comizi centuriati, dove le altre centurie votavano solo dopo aver conosciuto i risultati della cosí detta *centuria praerogativa*. I punti su cui occorre richiamare la attenzione sono due: primo, che il voto segreto delle assemblee era segreto sino ad un certo limite approssimativo; secondo, che la segretezza del voto non fu adottata anche in senato.

6. Il primo punto è facile a spiegarsi. I votanti erano per gran parte analfabeti, poco provetti a scrivere tutti e chiaramente, non dico i nomi dei candidati preferiti, ma anche i segni grafici richiesti per manifestare in modo opportuno il sí od il no riguardo ad una proposta di legge o ad una richiesta di annullamento di una condanna capitale.

Notizie ampie e precise sulle modalità prescritte per il riempimento di una *tabella* non ne abbiamo. Tuttavia, facendo l'ipotesi piú semplice (che è quella comunemente fatta), al votante si consegnava una tavoletta o un coccio già portanti tutte le possibili risposte (nomi dei candidati, sí alla *rogatio*, no alla *rogatio*), sicché a lui non restava che da mettere una croce o uno sgraffio sulla risposta preferita. Questo aiutava già molto coloro che non sapevano scrivere, ma aiutava molto meno coloro che non sapevano nemmeno leggere o che sapevano leggere poco.

Siccome la votazione si realizzava, per ciascuna unità di voto, facendo procedere bene in vista tutti gli iscritti l'uno dopo l'altro su una passerella sopraelevata di legno (il *«pons»*) sin che giungessero al palco su cui era situata l'urna (la *cista*), nessuna fonte lo riferisce, ma c'è da scommettere che all'ingresso del *pons* si addensassero numerosi e persuasivi uomini di fiducia dei politicanti interessati, i quali togliessero ai molti sprovveduti l'imbarazzo di riempire o di interpretare la scheda e provvedessero essi stessi, beninteso a modo loro, alla delicata operazione. Che poi lungo i margini della passerella sia addirittura sicuro che

sostassero altri e piú agili galoppini, pronti a balzare sul *pons* ed a controllare ad ogni buon conto (eventualmente a convincere con forti pacche sulle spalle di modificarla) la *tabella* del votante, è cosa resa incontestabile dal fatto che nel 119 a.C. Caio Mario, per evitare almeno questo scandalo, fece approvare un plebiscito, la *lex Maria de ponte*, in forza del quale la passerella venne cosí ristretta, che a mala pena poteva procedervi un uomo solo alla volta.

7. Ed eccoci al secondo punto, quello che attiene al senato.

In questo supremo consesso si discuteva e si formulava un'opinione autorevole su tutti gli affari piú importanti dello stato, pur evitando di regola la forma del *decretum* incontestabile e adottando di preferenza la forma del «parere» (*senatus consultum*) espresso ai magistrati che lo richiedessero. Fin verso i primi anni del primo secolo avanti Cristo fu inconcepibile che i senatori si esprimessero nello loro sedute con voto segreto: al piú, in casi particolarmente delicati, si procedeva a porte chiuse, in sede di *senatus consultum tacitum*, senza rivelare al pubblico il modo e la maggioranza in base a cui si fosse pervenuti alle delibere emesse.

Piú tardi, negli anni torbidi che andarono da Mario e Silla sino ad Augusto e Tiberio, la situazione cambiò progressivamente di molto. Posto di fronte alle iniziative di uomini di spicco, di *principes*, scopertamente o copertamente (ahimé) «decisionisti», il senato si spaccò in fautori e avversari di questi uomini di spicco. E dato che il voto dei suoi membri si mantenne sempre rigorosamente palese, pochi, sempre piú pochi, pochissimi rimasero i senatori capaci di opporsi alle richieste dei *principes*, sopra tutto quando i *principes* non si trovarono ad essere piú d'uno e in equilibrio instabile tra loro (si pensi ai triumvirati), ma si ridussero ad uno soltanto e in posizione di assoluta preminenza su ogni proprio coadiutore, quale fu il caso di Augusto e dei suoi successori.

Un periodo di concorrenza tra senato e principe indubbiamente vi fu (talché il Mommsen ha parlato per i primi tempi del principato di «diarchia»), ma Augusto seppe con estrema abilità mettere a sesto la repubblica, riconoscendo pochi poteri e molti onori al senato e attribuendo nella sostanza le funzioni decisionali supreme a se stesso. La sua opera, portata avanti da Tiberio, rispettosissimo nella forma del senato, proseguí per forza d'inerzia, con alti e bassi ben noti, lungo tutto il primo secolo dopo Cristo, forse fino al principato di Traiano (98-117).

Nel nuovo clima, senza procedere a vistose abolizioni degli istituti costituzionali repubblicani, i poteri elettorali e normativi, si trasferirono progressivamente dalle assemblee cittadine al senato, che col tempo divenne peraltro sempre piú passivo coonestatore dei voleri del *princeps*. Il quale *princeps* abbandonò





sempre piú apertamente, a sua volta, la veste originaria (o si dica pure il travestimento) di cittadino tra i cittadini e si avviò a diventare l'imperatore autocrate della fine del terzo secolo, ponendo la parola «*exit*» alle ultime vestigia della democrazia giuridica (lo ripeto: giuridica) romana.

8. Questa, in estrema sintesi, l'esperienza romana della democrazia e del connesso sistema non solo elettorale, ma di voto su tutte le cose che contassero, da parte dei cittadini o dei loro eletti.

Dire che la democrazia a Roma non vi è stata o che è stata soffocata nella culla a causa dell'imporsi del sistema oligarchico della *nobilitas* prima, del sistema monocratico del principato vitalizio poi, significa, a mio modesto ma fermo avviso, chiudere gli occhi dinanzi a secoli di storia od elevare falsamente (oltre che scioccamente) a causa della decadenza e della fine di una democrazia vigorosa quello che è stato solo l'effetto di un poco vigile funzionamento della stessa, di un conseguente rilassamento della volontà popolare e delle istituzioni (magistrature, senato) da questa espresse, di un graduale e incauto «affidamento democratico», cioè liberamente votato, dei «pieni poteri» circa le sorti dello stato ad un *princeps*: parola che in altre lingue va tradotta con «duce», con «Führer», con «caudillo» e via di questo passo.

La storia di Roma, in altri termini, conferma per antitesi quanto è stato affermato nel 1947 alla Camera dei Comuni da Winston Churchill (un *princeps* inglese dei giorni nostri che solo due anni prima, pur avendo vinto con la forza della sua volontà una guerra mortale, era stato democraticamente rovesciato dalla posizione eminente di primo ministro in virtù di un voto dei suoi, peraltro gratissimi e sinceramente affezionati, concittadini): «La democrazia è la peggiore forma di governo, eccezione fatta per tutte le altre forme di governo che si sono sperimentate finora».

*Antonio Guarino*

*Nota bibliografica.*

La letteratura sul tema delibato in questa nota è vastissima e culmina ancora, malgrado i molti anni trascorsi, nel monumentale *Römisches Staatsrecht*[3] (rist. 1952, spec. vol. III 1 e 2) di Th. MOMMSEN. Per la letteratura piú moderna v., sopra tutto: CL. NICOLET, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine* (1976 e 1979[2], tr. ital. 1980, col titolo gonfiato di il *mestiere di cittadino nell'antica Roma*, particolarm. 264 ss.); P.A. BRUNT, *La caduta della Repubblica romana* (tr. ital. 1990 dell'ediz. inglese 1988) particolarm. 35 ss. Del *Commentariolum petitionis*, attribuito a Q. Tullio Cicerone, l'edizione critica e il commento migliore sono dovuti a: D. NARDO, *Il «C.p.». La propaganda elettorale nella «ars» di Quinto Cicerone* (1970) (manca ancora, tuttavia, un'analisi tecnico-giuridica del testo e dei riferimenti in esso contenuti). Per il mio pensiero, piú ampie considerazioni e piú precisi riferimenti in: A. GUARINO, *La democrazia a Roma* (1979); id., *Storia del diritto romano*[8] (1990) passim.