

LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA ROMANA

ANTONIO GUARINO

1. — Francesco Guicciardini * ha lasciato, tra i suoi *Ricordi*, un pensiero che non dovrebbe incoraggiarmi a svolgere un tema relativo alla antica storia di Roma. « Quanto si ingannono — egli scrive — coloro che ad ogni parola allegano e Romani. Bisognerebbe avere una città condizionata come era la loro, e poi governarsi secondo quello essempro; el quale a chi ha le qualità disproporzionate è tanto disproporzionato, quanto sarebbe volere che uno asino facessi el corso di un cavallo ».

Ora, è fuor di dubbio che tracciare parallelismi troppo minuziosi tra esperienze storiche così distanti, quali sono quella romana antica e quella del mondo contemporaneo, altro non è che esercizio illusionistico di erudizione. Ma su un piano più generale, più distaccato sia dall'antico che dal presente, io penso che il raffronto meriti di essere tentato.

Ove si parta da questo punto di vista, può darsi che il Guicciardini abbia torto, e che abbia per contro ragione Niccolò Machiavelli. Il quale (non vi è bisogno che lo rammenti), pur essendo uomo così pienamente calato nei tempi in cui visse, dedicò il meglio del suo acutissimo ingegno ai discorsi sulla prima deca di Tito Livio ed affermò per esplicito, nel proemio di quest'opera ancor oggi tanto attuale, essere grave errore il leggere le antiche istorie « senza pensare altrimenti di imitarle, iudicando la imitazione non solo difficile ma impossibile; come se il cielo, il sole, li elementi, li uomini, fussino variati di moto, di ordine e di potenza da quello che gli erano antiquamente ».

Proprio così. Il cielo, il sole, gli elementi, gli uomini stessi, non sono cambiati, nella loro essenza, da « quello che gli erano antiquamente ». Parlare di antiche vicende, renderle storiograficamente presenti al nostro pensiero ed al nostro agire di oggi, farle partecipi insomma della nostra esperienza attuale, non è cosa inutile. Forse è cosa opportuna. Forse è indispensabile. Ed è questa convinzione che mi induce a sperare di non

* Testo inalterato della prolusione accademica al 743° anno dell'Università di Napoli, detta il 10 dicembre 1966.

tediarvi troppo col problema, solo esteriormente paludato di antico, che passo a sottoporvi.

2. — Il problema, precisamente, si articola in due quesiti: 1) se nella storia costituzionale di Roma antica, o in qualche stagione più o meno lunga di essa, si sia mai realizzata una strutturazione democratica del meccanismo giuridico di governo della cosa pubblica; 2) se, e per quali motivi e quando, la democrazia romana, posto che di una democrazia romana sia lecito parlare, entrò in crisi e scomparve, dando luogo ad una forma di governo autocratica.

Questo problema della democraticità dell'ordinamento pubblicistico romano risulta (a mio avviso, ingiustamente) trascurato sia dai Romani stessi, che dagli storiografi post-romani della vicenda politico-costituzionale di Roma. I Romani (e in particolare i giuristi di Roma) non se lo posero, o se lo posero solo assai vagamente, un po' per la loro peculiare riluttanza alla riflessione sistematrice, sopra tutto in tema di diritto pubblico, e un po' per la forte pressione esercitata sul pensiero antico dalla arcifamosa classificazione aristotelica delle forme di governo: una classificazione che al concetto di democrazia certamente fa posto, ma secondo un modulo superficiale ed empirico, che non regge ad una critica approfondita e che allontana dalla coscienza del problema.

Quanto alla storiografia contemporanea, da un lato ha influito sul suo disinteresse verso il nostro problema il fascino prevalente (o per meglio dire, più immediato) di altri importanti argomenti costituzionali e politici, dall'altro lato ha contribuito a distrarla, temo, la ignoranza, o comunque la incertezza, circa la nozione istituzionale, intendo dire la nozione giuridica, di democrazia.

Il presupposto di tutta la discussione sta qui. Per poter parlare di una democrazia romana, italiana o cinese, dobbiamo prima intenderci sul concetto basilare di democrazia. E di questo concetto (è ovvio) non possiamo dare una nozione meramente linguistica, che si risolva in una traduzione della parola democrazia in altri termini, e cioè nelle parole « governo di popolo ». Sì, democrazia è governo di popolo. Ma che si intende, in termini di organizzazione giuridica, per governo di popolo? Che cosa è dunque, nella sua essenza giuridica, la democrazia?

Una domanda, questa, cui più o meno tutti si sentono oggidi in grado di rispondere: ma raramente vi rispondono in forza di una meditata riflessione storica, e tanto meno in forza di un cauto ragionamento giuridico. Vi rispondono solo, o prevalentemente, in funzione delle loro aspirazioni sociali e politiche. E per di più, a quel che vedo, spesso vi rispondono con intolleranza calvinista verso le opinioni degli altri,

quasi che potessimo mai essere certi, quando si discute un problema, di dove sta il torto e dove sta la ragione.

Per quel che riguarda il giurista e il compito classificatorio che a lui si pone, io penso che la democrazia non vada studiata nella molteplice varietà delle istanze economiche, politiche e sociali in cui essa di volta in volta si traduce; non vada cioè confusa con i « programmi di democrazia » formulati da questo o da quell'orientamento culturale o politico. Questi programmi differiscono spesso tanto fortemente tra loro appunto perchè sono « programmi », perchè tendono a realizzare ciascuno un tipo particolare di organizzazione democratica, un tipo che ancora non esiste o si assume che non esista: dalla democrazia di tipo liberale alla democrazia di tipo comunista. E sono programmi, si badi, che non presuppongono necessariamente, come base di partenza, una già realizzata strutturazione democratica della società politica, nè postulano ad ogni costo un metodo democratico di realizzazione dell'ideale democratico a cui tendono (esempio tipico quello dei programmi di così detta democrazia progressiva).

Al giurista, invece, interessa unicamente sapere quando è che una certa organizzazione costituzionale delle forze politiche possa dirsi tale che il governo della cosa pubblica sia effettivamente esercitato, direttamente o indirettamente, dal popolo. Della democrazia il giurista deve individuare solo ciò che è strettamente necessario e sufficiente alla sua esistenza, cioè solo la sua struttura essenziale, il suo scheletro, lasciando ai filosofi ed ai politici, ciascuno nella sua sfera, di stabilire ciò che possa essere augurabile affinchè una democrazia sia o diventi una buona democrazia.

Orbene lo strettamente indispensabile affinchè un organismo politico possa dirsi democratico è che le decisioni concernenti la vita di quell'organismo, la sua azione nella storia, spettino al popolo, o a rappresentanti eletti dal popolo per periodi più o meno lunghi di carica. E, beninteso, occorre anche, in via di premessa, che l'accesso alla categoria del popolo attivo (quello che vota e dal cui seno escono i rappresentanti popolari) sia aperto, senza preclusioni di nessun genere, a tutti coloro che, in un determinato momento storico, siano generalmente ritenuti in grado di far parte appunto di un popolo attivo. Si può capire, ad esempio, che nelle democrazie antiche le donne fossero escluse dalla vita politica, perchè le donne erano in quei tempi (ingiustamente ma, diciamolo, universalmente) considerate affette da una inguaribile « *levitas animi* »; una altrettale preclusione (che pure in qualche nazione contemporanea non è ancora caduta) non è concepibile, invece, in una vera democrazia moder-

na, come non è concepibile oggi l'esclusione dal popolo attivo degli appartenenti ad una certa discendenza di stirpe, ad una certa colorazione della pelle, a una certa confessione religiosa e via dicendo.

Preclusioni, dunque, una democrazia non può ammetterne, se non vuole contraddire a se stessa, cioè squalificarsi come democrazia. Ma sia ben chiaro per converso che, almeno sul piano dello stretto diritto, una democrazia rimane tale (pur se indubbiamente si tratta di una democrazia cattiva, o comunque al livello minimo) anche quando subordini l'accesso al voto e alla rappresentanza politica alla presenza di requisiti differenziali difficilmente attingibili tutti da tutti (per esempio, il requisito di un dato censo minimo, o quello di un certo grado non trascurabile di istruzione), manifestando con ciò un accentuato favore verso alcune minoranze sociali, e più precisamente verso certe aristocrazie. Non trattandosi di preclusioni invalicabili, cioè di sbarramenti, la democrazia è ravvisabile, *stricto iure*, anche in queste ipotesi.

3. — Muovendomi in quest'ordine di idee, già una ventina di anni fa io sostenni, in rispettosa polemica con il nostro grande Gaetano De Sanctis, che sul terreno giuridico la storia di Roma ha registrato almeno sei secoli di democrazia. Non solo cioè negli ultimi tre o quattro secoli avanti Cristo (anche ai quali peraltro il De Sanctis tendeva a negare la qualifica democratica), ma altresì, checchè si dica, nei primi tre secoli dopo Cristo, cioè in quel periodo del principato (denominato da taluni come periodo dell'alto impero) che fu aperto da Augusto e fu definitivamente chiuso dall'avvento di Diocleziano al potere.

Rendersene conto, e magari darmi anche ragione, non è difficile, purchè si tenga sempre presente che io non intendo riferirmi agli avvenimenti singoli di quei tempi (avvenimenti spesso determinati, sopra tutto nell'ultimo secolo avanti Cristo e in tutto il periodo del principato, da impulsi e motivi innegabilmente antidemocratici), ma intendo rifarmi soltanto alla realtà delle istituzioni giuridiche in quei tempi vigenti.

4. — Cominciamo dalla storia della *respublica*, nell'arco di tempo che va dalla seconda metà del quarto secolo avanti Cristo (diciamo: dalle famose leggi *Pubiliae Philonis* del 339) all'affermazione di Augusto come *princeps* nel 27 o, se si preferisce, nel 23 a.C.

Senza entrare in una dissertazione minuta, ricorderò, a sostegno della mia tesi, tre punti: 1) che la volontà dello Stato era fondamentalmente espressa dalle assemblee popolari (i *comitia centuriata*, i *comitia tributa*, i *concilia plebis*), alle quali assemblee accedevano tutti indistintamente coloro che, secondo la mentalità dell'epoca, fossero in grado di essere cittadini nel senso pieno della parola e di esercitare responsa-

bilmente i loro diritti; 2) che le magistrature (salva l'eccezione limitatissima e comunque spiegabilissima della dittatura) erano tutte elettive, temporanee (generalmente, annue) ed accessibili a tutti i cittadini, sulla base di requisiti di ammissibilità ottenibili, sia pure a fatica (talora a grande o grandissima fatica), da chiunque; 3) che il famoso e strapotente *senatus*, la così detta assemblea dei re di Roma, non era composto da una casta chiusa di oligarchi, ma era costituito dagli ex-magistrati, dunque in definitiva dagli eletti del popolo, tra i quali gli « *homines novi* » non mancavano, anche se indiscutibilmente non abbondavano.

Da una costituzione siffatta la vita democratica dello Stato, almeno come *minimum*, era sul piano giuridico sufficientemente predisposta.

5. — Passiamo ora al principato ed al suo famoso o diffamato fondatore Cesare Ottaviano Augusto, alla cui memoria non so se abbia fatto più bene o più male la recente celebrazione del bimillenario.

Qui veramente, nel regime politico del *principatus*, può sembrare che di democrazia non vi sia più traccia, nemmeno sul piano giuridico. Tanto vero che molti storiografi fanno cominciare semplicisticamente con Augusto il periodo dell'impero autocratico, e altri non pochi, pur ammettendo che la *respublica* non sia stata radicalmente travolta da Ottaviano, parlano, per i tempi da Augusto a Diocleziano, di repubblica riformata, cioè o di « diarchia » tra *senatus* oligarca e *princeps* monarca o di « monarchia larvata » del *princeps* sotto le vestigia della vecchia *respublica*.

Io non voglio attardarmi a discutere il delicatissimo problema, ma faccio osservare, per quel che qui mi interessa di porre in luce, tre cose: 1) che l'avvento del così detto principato non implicò, dal punto di vista giuridico, abolizione delle istituzioni democratiche repubblicane, le quali rimasero tutte formalmente intatte ed attive; 2) che lo stesso *princeps civitatis* basò la sua vasta ingerenza negli affari di Stato sempre e solo su poteri straordinari concessigli dagli organismi repubblicani (l'*imperium proconsulare maius et infinitum* e la *tribunicia potestas*), e si sa che l'eccezione conferma la regola; 3) che i poteri straordinari del *princeps*, si badi bene, non erano trasmissibili ai suoi eredi legittimi o a persone da lui designate prima della morte, ma erano formalmente conferiti dagli organismi repubblicani, dopo la sua scomparsa, ad un nuovo *princeps*, che gli stessi organismi costituzionali repubblicani sceglievano formalmente in piena libertà.

Di fronte a queste constatazioni, il giurista è tenuto inevitabilmente a registrare nel periodo del principato una evoluzione accentuatamente

autoritaria del regime di governo e delle forme giuridiche, ma non può disconoscere che, sia pure al limite estremo, e sempre beninteso sul piano delle istituzioni, la *respublica* rimase democratica.

6. — Se queste considerazioni sono esatte, eccoci giunti alla risposta da dare al primo dei due quesiti che ho formulato all'inizio.

Dal quarto secolo avanti Cristo al terzo secolo dopo Cristo, pur con una progressiva e forte accentuazione autoritaria del « regime » di governo, il governo di Roma (anzi preciso: il governo di quella che fu e rimase sempre, nella qualifica che giuridicamente le spetta, la *respublica Romanorum*) ebbe le connotazioni necessarie e sufficienti per poter essere qualificato, a tenor di diritto, una democrazia.

Ma il giurista, e in particolare lo storiografo del diritto, non può, non deve limitarsi a prendere atto delle istituzioni per come sono predisposte e previste (cioè in un certo senso, soltanto auspiccate) dall'ordinamento giuridico. Spetta al giurista, e in particolare allo storiografo, anche il compito di accertare se, ed entro quali limiti, alle aspettative dell'ordinamento, alle sue previsioni normative, abbia corrisposto, nell'applicazione concreta, la realtà delle cose. E' insomma suo compito indeclinabile anche l'esame dell'effettivo funzionamento degli istituti, e la diagnosi delle cause che possano aver determinato ogni eventuale disfunzione.

E' perciò che, dopo aver qualificato le istituzioni costituzionali romane come fondamentalmente democratiche, dobbiamo passare ora a chiederci se, per quali motivi e quando la democrazia romana entrò in crisi e fu sostituita dal sistema di governo, del tutto antitetico, dell'autocrazia.

Perchè una cosa è certa. Si può discutere se il principato di Augusto, o quello di Adriano, o quello dei Severi abbia avuto carattere autocratico (ed io, come si è visto, ritengo di poterlo negare), ma è fuori di ogni possibile discussione che, con Diocleziano prima e con Costantino poi, il governo della cosa pubblica in Roma sia passato ad essere chiaramente, inequivocabilmente autocratico, assolutistico.

7. — Dipese questa instaurazione dell'autocrazia nella Roma del quarto secolo da una crisi interna del sistema democratico, o derivò essa piuttosto da una sovrapposizione improvvisa e violenta del sistema autocratico a quello democratico, cioè da una rivoluzione?

A questa prima domanda io credo che si possa tranquillamente rispondere che il passaggio dall'uno all'altro sistema di governo fu essenzialmente determinato dalla crisi interna della democrazia romana. La quale, in altri termini, non fu uccisa da Diocleziano o da Costantino, ma

era ormai già morta, nel 285 d.C., data di ascesa al potere di Diocleziano, per sua propria e intrinseca consunzione.

Chi ben guardi alla storia di Diocleziano e dello stesso Costantino deve onestamente ammettere che queste due grandi figure della storia romana nulla fecero, o quasi, al fine di togliere di mezzo la democrazia.

Essi si limitarono a trarre le loro conclusioni dai fatti. E i fatti parlavano chiaro. La *respublica* romana esisteva ormai soltanto di nome, ma in concreto era giunta ad un punto siffatto di dissoluzione, che aveva dato luogo alla più completa anarchia. Il disfacimento era tale che, per salvare il mondo politico romano dalla disintegrazione completa, altro non si poté tentare che di costringerlo entro il busto di ferro di un'organizzazione assolutistica: di tipo militaresco quella di Diocleziano, di tipo orientale quella di Costantino.

E il tentativo, se non altro, fruttò alla civiltà romana qualche secolo ancora di respiro, sia pure stentato, in Occidente e in Oriente prima del definitivo tracollo.

Dunque, che di una vera e propria « crisi » della democrazia romana si debba parlare, è scontato.

Dirò di più. Se è vero, come io sostengo, che anche il sistema politico del principato merita (almeno sino ad Alessandro Severo, cioè sino ai primi anni del terzo secolo avanti Cristo) la qualificazione giuridica di democrazia, è evidente che il momento culminante della crisi della democrazia romana non presta fianco a difficoltà di individuazione.

La crisi della democrazia romana (intesa come esteriore e rovinosa deflagrazione del male) si inserisce cioè in tutta la drammatica vicenda della crisi del romanesimo stesso, verificatasi nel terzo secolo dopo Cristo e culminata in quella che si suol denominare la terza anarchia militare.

8. — Dove l'indagine diventa difficile è nell'individuazione delle cause determinanti della crisi: cause che certamente non rimontano al terzo secolo dell'era moderna, ma devono essere viste in avvenimenti di gran lunga precedenti.

Per quali ragioni vicine o lontane la democrazia romana, dopo sei o sette secoli di vita sempre più stenta e grama, venne meno e fallì?

A questo proposito il discorso torna inevitabilmente ad Augusto, perchè è assai facile essere tentati di sostenere che questi, anche se non inferse il colpo di grazia alla democrazia repubblicana, tuttavia inculò nel sistema costituzionale romano il germe di quel male che, attraverso Adriano e i Severi, l'avrebbe portata alla fine.

Ma permettetemi ancora una volta di dire che, anche sotto questo profilo, la cifra storica di Augusto non va sopravvalutata.

Gli storiografi che (come da ultimo, in una trattazione di rara efficacia e di profondissimo *pathos*, il Syme) parlano di una « rivoluzione » augustea hanno luminosamente contribuito alla penetrazione nei tempi di Augusto e dei suoi successori, ma non hanno colto, a mio avviso, la verità della storia. Assai persuasiva in proposito è la critica, pacata e lucida, che della tesi rivoluzionaria ha compiuto recentemente il De Martino, in parziale adesione a spunti già offerti dal Maschin e dal Heuss. Ma io andrei anche più in là del De Martino. Non solo l'asserita rivoluzione non è ravvisabile sul piano economico, su quello sociale e su quello culturale: e qui il De Martino ha ragione. Essa, come ho accennato dianzi, non è ravvisabile nemmeno sul piano costituzionale: e qui, se mi è concesso di dirlo, non resto convinto dalle diverse opinioni. Si è detto che Augusto, se pur non impose rivoluzionariamente un nuovo ordine, almeno provvide (cito testualmente le parole del De Martino) alla « definitiva sistemazione della realtà politica della crisi in un nuovo e permanente ordine costituzionale ». Ma in realtà Augusto non attese nemmeno a questa sistemazione di carattere definitivo, e quindi di rilevanza costituzionale. Egli non eliminò le strutture tipicamente repubblicane, non contestò in linea di principio la collegialità e la temporaneità delle magistrature, non inventò nemmeno il mito (assai più antico) del *princeps rei publicae*, ma ebbe solo il merito, o in ogni caso la sorte, di rendere psicologicamente accetta la figura del *princeps* (modellata sul suo esempio personale) al popolo romano.

Sarà che io ai demiurghi, agli eponimi, ai fondatori ed ai trionfatori non sono portato a credere (il che probabilmente deriva da una manchevolezza del mio senso critico), ma insomma nego che il principato sia stato coscientemente fondato da Augusto: quell'Augusto, badate, che nelle *Res gestae* (cioè nel suo testamento politico), anziché gloriarsi di aver dato stura ad un nuovo ordine, si industria invece, e quasi si affanna, a dimostrare, contro ogni verità, di aver restituito l'ordine vecchio e di essere rientrato, con il 27 a.C., nei limiti della costituzionalità repubblicana: « *Post id tempus auctoritate omnibus praestiti, potestatis autem nihilo amplius habui quam ceteri qui mihi quoque in magistratu conlegae fuerunt* ».

La verità è, piuttosto, che Augusto, personaggio indubbiamente fascinoso e accattivante, lasciò tanto buon ricordo di sé e della sua opera politica e sociale, che in seguito i Romani tentarono e ritentarono (spesso senza successo) di ritrovare le sue qualità, reali o apparenti, in una lunga serie di principi ai quali ritennero opportuno affidarsi.

9. — Se io non erro, le cause prime e più profonde e più vere della crisi della democrazia romana vanno invece ricercate: in primo luogo, nella struttura troppo elementare e troppo poco elastica della costituzione democratica; in secondo luogo, nelle vicende del terzo e del secondo secolo avanti Cristo, le quali posero la democrazia romana di fronte a funzioni nuove da assolvere, e misero appunto perciò in luce la inadeguatezza e la inadattabilità ai nuovi compiti della democrazia romana stessa.

10. — Poche parole sul semplicismo e sulla rigidità della struttura democratica romana.

Si trattava (ricordiamolo) di una democrazia sorta per le limitate esigenze di una piccola *civitas*, cioè approssimativamente corrispondente alle democrazie delle πόλεις greche, ma non altrettanto adatta alla vita complessa di una *respublica* che si avviava a diventare sempre più vasta e potente.

Aveva il pregio, la democrazia romana, di essere una forma di democrazia diretta, di essere cioè organizzata in modo che il popolo fosse direttamente interpellato nelle assemblee (senza il tramite deformante delle camere rappresentative), per decidere circa le leggi da emanare ed i magistrati da eleggere. Ma questo pregio era anche, in concreto, un difetto, perchè le assemblee erano di funzionamento difficile. Difficile ne era una troppo frequente convocazione: difficile era che vi partecipassero in buon numero i cittadini: difficile era che i partecipanti ai *comitia* si rendessero veramente conto dei problemi da discutere e da risolvere. Era quindi inevitabile che le decisioni più importanti, sopra tutto nei casi di urgenza, fossero prese dai magistrati. Ed era altresì inevitabile che i magistrati si orientassero a loro volta, nella azione politica, secondo l'autorevolissima opinione del *senatus*, della assemblea in cui sarebbero andati a confluire a titolo vitalizio dopo l'espletamento della magistratura.

Vi era di più. I magistrati erano sì gli eletti del popolo, ma acquistavano, a seguito della elezione, la titolarità di poteri estesissimi, del cui esercizio non erano giuridicamente tenuti a rendere conto, nè durante nè dopo il periodo di carica, al popolo. Particolarmente intensi, con caratteristiche addirittura di poteri sovrani, erano quelli implicati dall'*imperium* dei magistrati maggiori, in particolare dei consoli. Dal punto di vista giuridico, l'unico limite all'eventuale abuso di questi poteri era costituito dalla possibilità di *intercessio*, di veto, che ogni collega poteva esercitare nei riguardi delle decisioni dell'altro collega e che i tribuni della plebe potevano esercitare nei riguardi di tutti i magistrati.

Ma, a prescindere dal fatto che l'istituto dell'*intercessio* aveva una efficacia negativa, puramente paralizzatrice delle iniziative politiche, una efficacia cioè da cui poteva anche derivare un pernicioso immobilismo dell'azione di governo, è chiaro che sul piano politico i magistrati potevano indursi a fare del veto più che altro una minaccia, talvolta a carattere palesemente ricattatorio, per giungere a compromessi di governo e ad accordi di sottogoverno, i quali con i veri interessi dello Stato e del popolo avessero tanto poco, quanto niente a che vedere.

Di qui anche la più che facile tendenza della classe politica attiva a chiudersi in se stessa, ad ostacolare l'intrusione di *homines novi*, a combattere con ogni mezzo le velleità riformiste di qualche futuro Tiberio o Caio Gracco, a non porsi nemmeno il problema di una modifica della costituzione per tener dietro al procedere dei tempi. Questo il quadro della democrazia romana ai suoi albori, cioè nel secolo quarto e nella prima metà del secolo terzo avanti Cristo. Un quadro di debolezze istituzionali, che avrebbero potuto facilmente determinare, sotto la pressione di avvenimenti concreti, cedimenti anche rovinosi della *respublica*.

II. — Passando agli avvenimenti concreti, non vi è bisogno che io li ricordi uno ad uno perchè li abbiamo tutti imparati sui banchi di scuola come « *carmen necessarium* ». Do quindi per scontata la loro conoscenza e cercherò di individuarne il significato in rapporto alle sorti della democrazia romana.

Sin verso la metà del secolo quarto avanti Cristo, il teatro di azione degli appetiti politici romani era stato il circostante Lazio. Senonchè, dopo la vittoria sulla lega latina (338 a.C.), Roma non si fermò, ma si indusse ben presto a penetrare in Campania e ad invadere la fiorente colonia greca di *Neapolis*, che costrinse a federarsi con lei. Ciò diede stura ad una nuova serie di guerre, più impegnative di quelle del passato, le guerre sannitiche, che Roma vinse a fatica, dopo alterne vicende, con la battaglia di *Sentinum* del 295 e con quella del lago di Bassano del 287 su Etruschi e Galli Sènoni. La zona di predominio romano si estese pertanto, nel primo cinquantennio del terzo secolo avanti Cristo, dal Rubicone (presso cui fu fondata la colonia di *Sena Gallica*) sino a *Neapolis* e *Luceria* nell'Italia meridionale.

Come organizzare politicamente i nuovi territori e le nuove popolazioni, così distanti (sia geograficamente che spiritualmente) dalla latinità romana? Il ricorso ai vecchi sistemi delle incorporazioni territoriali, oppure dei trattati di vassallaggio (dei *foedera iniqua*) si manifestava ormai insufficiente: sia perchè non era pensabile l'annessione di territori non immediatamente finitimi a quelli della *respublica*, e sia

perchè il presupposto di un trattato, di un *foedus*, era costituito, secondo la mentalità antica, dal carattere di *civitas*, di $\pi\acute{o}\lambda\iota\varsigma$ di ambedue le parti, un carattere che a molte delle consociazioni politiche di nuova conquista faceva difetto. Di qui l'adozione su larga scala di un nuovo sistema, quello della deduzione di *coloniae* nei territori conquistati: *coloniae* che rappresentavano una sorta di filiali, di sedi distaccate, di microriproduzioni della *respublica Romanorum*, ma che inevitabilmente implicavano una forte dispersione delle masse popolari romane, e quindi una sempre più accentuata difficoltà del popolo tutto di controllare la vita pubblica, di partecipare ai comizi, di concorrere alle elezioni magistratuali.

Più gravi ancora furono le implicazioni della successiva conquista mediterranea di Roma, cioè di quella azione bellica, che portò Roma, tra il 250 e il 150 a.C., attraverso guerre e manovre politico-internazionali memorabili, dapprima alla sottomissione della Magna Grecia, di poi agli scontri vittoriosi con Cartagine, infine all'egemonia su tutto il Mediterraneo, sia occidentale che orientale.

Quando nel 146 a.C., dopo un secolo e mezzo di battaglie alterne, ma di guerre fortunate, Roma distrusse quasi simultaneamente Cartagine e Corinto, la *respublica* si trovò ad essere una potenza mondiale, anzi « la » potenza mondiale, del mondo antico e dovè necessariamente provvedere alla organizzazione di questo suo vastissimo impero, al ridimensionamento di tutta la sua vita sociale, culturale, economica in funzione di questa nuova e diversa situazione storica.

Ed ecco il punto. La concitazione dei tempi, la riluttanza dei Romani verso le riforme delle loro istituzioni tradizionali, l'attaccamento che essi portavano alle origini, con la conseguente incapacità loro ad accogliere nel loro seno, a titolo di cittadini, altri popoli (anche quelli di più provata fiducia, come gli alleati italici), fecero sì che la *respublica* rimanesse formalmente strutturata tal quale era prima, cioè come *angustissima civitas*, e che all'organizzazione dell'*imperium* si provvedesse, oltre che con la deduzione di numerose nuove *coloniae*, mediante il sistema di emergenza delle *provinciae*, cioè dei territori di conquista e di sfruttamento affidati al comando militare dei magistrati in carica e, sopra tutto, al comando di promagistrati (i *proconsules* e i *propraetores*) muniti di poteri vastissimi e praticamente incontrollabili.

Questo sistema empirico di organizzazione politica, nato da contingenze eccezionali e stabilizzatosi poi nella prassi costituzionale repubblicana, permise indubbiamente il prodigio (perchè di prodigio si tratta) di tenere insieme per lungo tempo una conquista così ampia e così

diversa nelle sue componenti. Ma fissiamo lo sguardo su Roma-città e sulle sue istituzioni democratiche.

Il prezzo che la democrazia romana pagò per assicurare la tenuta dell'impero fu elevatissimo, fu così elevato da essere in definitiva rovinoso. Primo: perchè la popolazione romana, della cui vigile presenza in città la democrazia aveva tanto bisogno per poter essere veramente tale, si disperse ulteriormente nelle colonie (di diritto romano e di diritto latino) e negli eserciti stanziati nelle provincie periferiche. Secondo: perchè i governatori delle *provinciae* (pensate a Verre) assunsero il carattere di piccoli monarchi assoluti, dediti allo sfruttamento dei territori di conquista, oltre e più che nell'interesse della *respublica*, anche e inevitabilmente nel proprio interesse; e perchè, di conseguenza, si aprì la corsa degli ambiziosi di potere e di danaro ai ricchi governatorati provinciali ed alla molteplice burocrazia relativa.

Non solo. Le conseguenze delle nuove conquiste furono, alla lunga, rovinose per Roma cittadina sul piano economico. La frequenza delle guerre determinò l'impoverimento della classe contadina, il suo inurbamento oppure la sua emigrazione verso le *coloniae*, nonché la formazione di immensi latifondi a coltura estensiva o semi-intensiva. L'afflusso di masse ingentissime di prigionieri di guerra determinò il potenziamento dell'economia schiavistica e la ulteriore svalorizzazione del lavoro libero e della sua dignità: tanto che dei lavoratori liberi Varro consigliava l'impiego, ma solo nei lavori più pericolosi ed insalubri perchè è vero che bisognava pagargli (diversamente che agli schiavi) una mercede, ma in cambio, se morivano o cadevano ammalati, il datore di lavoro non ci rimetteva del proprio capitale, come sarebbe accaduto in caso di morte o di malattia di uno schiavo rientrante nel proprio patrimonio.

Non voglio dire che le conquiste mediterranee non abbiano importato anche un progresso nell'economia della *respublica*. Se lo facessi chiuderei gli occhi all'evidenza. La larghissima disponibilità dei prodotti delle provincie, che avevano un costo comparativamente inferiore a quello della produzione italiana, determinò indubbiamente il fiorire delle attività commerciali, e più ancora la nascita di un nuovo e caratteristico tipo di industria, l'industria degli incettatori di beni provinciali e degli appaltatori di imposte, ai quali lo Stato dava in concessione lo sfruttamento economico delle provincie contro la garanzia di immediata e sicura somministrazione di danaro e derrate. Ma questa nuova classe economica degli industriali e dei commercianti non tardò ad assumere caratteri monopolistici e ad influire perciò potentemente sulla politica ro-

mana, con larghissimo uso dei mezzi della corruzione, per potere dare sicuro e largo soddisfacimento ai propri rilevanti interessi. Sul terreno dell'egemonia politica, lo scontro tra l'organizzatissima unione degli industriali e dei commercianti e la non meno compatta alleanza degli aristocratici latifondisti era uno scontro inevitabile, e in definitiva pregiudizievole.

Il tutto ovviamente si svolse in un clima di grave rilassamento morale e, ad onta di tutto, di profondo malcontento. Malcontento delle popolazioni provinciali soggette, malcontento degli alleati italici negletti, malcontento degli schiavi sfruttati (molti dei quali di civiltà pari, se non superiore a quella dei loro padroni), malcontento infine della stessa popolazione proletaria, cioè di quella stragrande maggioranza della popolazione che non era stata chiamata a partecipare alla divisione del bottino e che costituiva pertanto il proletariato disoccupato o sottoccupato dell'*urbs*.

12. — In queste condizioni, com'era pensabile che funzionassero effettivamente ed utilmente i vecchi organismi democratici, sorti in funzione di tanto diverse situazioni sociali, economiche e politiche?

E' logico, è umano che abbiano funzionato sempre meno e sempre peggio, e che i ceti dominanti, divisi com'erano da contrapposti interessi (la *nobilitas* latifondista da un lato, l'*ordo equester* dell'industria e dei commerci dall'altro) siano passati ad impiegare il proletariato in funzione delle loro particolari aspirazioni, contendendosi come massa di manovra (oggi si direbbe come « base ») di due partiti opposti, ma ambedue egualmente disinteressati alle vere e superiori esigenze della comunità repubblicana: quello degli *optimates* (il partito di destra) e quello dei *populares* (il partito di sinistra).

E' logico, è umano che il proletariato cittadino sia caduto facile preda di questo turpe giuoco politico, e si sia allontanato sempre più dal nobile esempio dell'antica *plebs*, alla cui strenua rivoluzione sociale, durata un secolo e mezzo, Roma era debitrice della caduta dei privilegi patrizi e dell'instaurazione di una costituzione democratica.

E' logico, è umano che il *senatus*, dimentico dei suoi altissimi doveri, si sia chiuso a difesa degli interessi del ceto dei politicanti da cui era composto: di tal che, già nel 187 a.C. (più di un secolo prima di Augusto), potè avvenire l'incredibile episodio di Scipione Africano che, per sottrarre il fratello Lucio, e di riflesso se stesso, alle incertezze o comunque alle amarezze di un giudizio che i tribuni della plebe reclamavano per una forse inesistente malversazione di pubblico danaro,

fece a pezzi dinanzi ai senatori ammutoliti i registri contabili della guerra siriana, ottenendo che il deferimento a giudizio non avesse luogo.

E' logico, è umano, inoltre, che in questa situazione di disordine, anche e sopra tutto morale, siano emerse figure più o meno effimere di salvatori, di *principes*, di duci (Mario, Silla, Pompeo, Cesare, Augusto), in cui si è di volta in volta fiduciosamente creduto, dall'una o dall'altra parte politica, come in demiurghi che potessero, con la loro personale iniziativa, garantire all'interno e all'esterno, la tranquillità e la pace.

E' logico, è umano infine che poco a poco, di fronte a questo crescente marasma, la fede nella democrazia sia venuta meno; e che si sia collegata la possibilità della pace sociale alla fatale necessità di un *dominus*. « *Cum domino pax ista venit* », per dirla con le parole di Lucano.

13. — Il quadro (necessariamente approssimativo) che ho cercato di tracciare conferma, ritengo, la diagnosi secondo cui la democrazia romana si condannò da se stessa alla morte: per la sua strutturale inadeguatezza alle nuove situazioni politiche che fu chiamata a fronteggiare; e per la sua assoluta incapacità di evolversi e di adeguarsi ai nuovi tempi.

Sarebbe occorso per sopravvivere: o tenere rigorosamente distaccata la vita costituzionale della *respublica* cittadina dalle sorti dell'*imperium*, anche a costo di rinunciare a questo ultimo (secondo un modulo di alta civiltà che è stato adottato, ai tempi nostri, dall'Inghilterra); oppure correggere progressivamente le proprie strutture democratiche per proporzionarle alle dimensioni via via crescenti della sfera politica romana (secondo il modulo federativo, di cui hanno dato l'esempio più noto, ai tempi nostri, gli Stati Uniti d'America).

Non furono tentate nè l'una soluzione, nè l'altra. La stessa concessione della cittadinanza romana a tutti gli abitanti dell'impero, fatta da Antonino Caracalla nel 212 d.C., sopravvenne troppo tardi per essere in qualche modo operante, ed anzi fu il sintomo supremo del disfacimento politico di Roma. I Romani furono insomma sopraffatti dall'impero mondiale che avevano costituito, e finirono per subordinare i valori della loro democrazia alle esigenze di accentramento, di unitarietà, di dittatura implicate dall'*imperium Romanum*.

14. — L'insegnamento che possiamo trarre da questa complessa esperienza è evidente.

In primo luogo, mi sembra ovvio che non basti ad una democrazia il « nascere » come tale. Occorre che la democrazia sopravviva. E

perchè la democrazia sopravviva, è necessario che la sua costituzione non sia considerata un « tabù » intoccabile, ma, al contrario, sia intesa come un programma da revisionare col procedere dei tempi, e sia anzi sollecitamente e opportunamente revisionata man mano che la civiltà procede, e che procedendo si evolve.

D'altra parte, che cosa garantisce che una democrazia si evolva in senso democratico, e cioè non si prepari con le proprie mani, attraverso votazioni solo formalmente democratiche, lo slittamento verso l'autocrazia? Le garanzie giuridiche, gli accorgimenti costituzionali, i controlli giudiziari non bastano. Occorre, dobbiamo riconoscerlo, qualcosa di più e di diverso dallo strettamente costituzionale e giuridico. Occorre cioè una severa temperie morale dei cittadini, che impedisca al germe della dittatura (un germe che è sempre in agguato tra i tessuti di ogni consociazione politica) di farsi strada e di trionfare.

Perchè, come ha ben detto un illustre studioso della democrazia, il Tocqueville, dipende dal comportamento dei popoli se una democrazia condurrà alla civiltà o alla barbarie, alla libertà o alla schiavitù. Ogni democrazia è esposta insomma ad avere la dittatura che si merita.