

## LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA ROMANA

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 ingannano — egli scrive — coloro che ad ogni parola allegano e Romani. Bisognerebbe avere una città condizionata come era la loro, e poi governarsi secondo quello essemplio; 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 piú generale, piú 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, letta il 10 dicembre 1966, pubblicato in *Labeo* 13 (1967) 7 ss.

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 piú o meno lunga di essa, si sia mai realizzata una strutturazione democratica del meccanismo giuridico di governo della cosa pubblica; 2) se, 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, e se lo posero solo assai vagamente, un po' per la loro peculiare riluttanza alla riflessione sistematica, 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 modello 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, piú 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 ». Sí, 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 piú o meno tutti si sentono oggidí 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 piú, 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 perché sono « programmi », perché 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, né 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 affinché una democrazia sia o diventi una buona democrazia.

Orbene lo strettamente indispensabile affinché 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, perché 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 moderna, 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 ammettere, 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, checché 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, purché 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 fondamentalemente espressa dalle assemblee popolari (i *comitia centuriata*, i *comitia*

