LA DEMOCRAZIA ROMANA

1. — L'affermazione corrente che Roma mai non conobbe, nel corso della sua storia piú che millenaria, un vero e proprio sistema democratico di governo esprime un convincimento tanto vastamente diffuso, quanto, a mio parere, privo di fondamento « giuridico ».

Chi ambisse ritrovare nella storia costituzionale romana gli stessi, identici tratti fisionomici delle moderne democrazie rappresentative non potrebbe, certo, che rimanere fortemente deluso. Ma se dall'analisi strutturale dei vari ordinamenti incontrastatamente democratici, sia del presente che del passato, si risalga, con procedimento logico di astrazione, ai princípi generali, alle « proprietà invariantive » del *genus* costituzionale « democrazia », io penso che, passando poi a riesaminare la storia costituzionale di Roma, sia doveroso ravvisare le caratteristiche democratiche essenziali nella struttura di governo dello stato romano in tutto il « *longum aevi spatium* » intercorso tra il IV secolo a. C. ed il secolo I d. C., anzi forse il sec. III d. C.

Una « democrazia romana » vi fu. Faticosamente formatasi attraverso le lotte ed i rivolgimenti politici interni del V e di buona parte del IV secolo a. C., essa trovò la sua piú luminosa realizzazione nell'ordinamento costituzionale della *respublica*. Le riforme augustee del 27-23 a. C. e la conseguente instaurazione del sistema cosí detto *principatus* mutarono sensibilmente il volto e l'anima alla pura democrazia repubblicana, ma non uccisero il principio democratico, che continuò ad alimentare di sé (sempre, beninteso, dal punto di vista strettamente giuridico) il nuovo regime di governo della cosa pubblica in Roma: regime che fu, dunque, certamente autoritario, ma rimase, tuttavia, fondamentalmente democratico.

* Schema della lezione conclusiva del corso di *Stora del diritto romano* 1946-47. Sono aggiunte al testo alcune note, bibliografiche o di chiarimento, tra le piú strettamente necessarie. Lo scritto è stato pubblicato in *AUCT.* 1 (1947) 91 ss. Esso e lo scritto che segue in questa raccolta hanno dato spunto e materia al saggio (in volume) dal titolo *La democrazia a Roma* (1979).

2. — Ciò che maggiormente si manifesta necessario ai fini della dimostrazione che mi propongo di tracciare è la premessa. Occorre sopra tutto chiarire, cioè, che cosa si debba e si possa intendere per « ordinamento giuridico democratico » [1].

Lungi da me l'idea di prendere, come s'usa, le mosse da Aristotele e dalla sua famosa classificazione delle forme cosí dette « pure » di governo in « monarchia », « aristocrazia » e « democrazia (*politeia*) ». Assai giustamente ritiene la moderna dottrina [2] che quella vecchia e famosa teoria, non meno di tante altre piú o meno analoghe che l'hanno seguita nel tempo, vada messa decisamente da parte, sia per il suo carattere empirico, sia per la inaccettabile natura metagiuridica (etica) del criterio di valutazione adottato. Sinceramente, peraltro, non mi sembra che i costituzionalisti moderni si siano gran che dati da fare per superare il livello delle situazioni contingenti e dei rilievi empirici, onde creare una classificazione generale piú soddisfacente dei tipi di governo ed incastonare in essa un concetto piú chiaro e preciso di governo democratico.

La classificazione piú autorevole delle forme di governo è, oggidí, quella per cui si distingue tra « governi di individui » e « governi di collettività », suddistinguendo questi ultimi in « aristocratici » e « democratici ». « Governo di individui » (monarchico o poliarchico, assoluto o « costituzionale », ereditario o *ad personam*), è, a quanto si insegna [3],

[1] La nozione che intendo ricostruire è una nozione generale di « ordinamento costituzionale democratico »: una nozione tale da poter inquadrare tutti gli specifici fenomeni di democrazia verificatisi nella storia. Può ben darsi che questa mia ricostruzione risulti errata, sia per la mia inferiorità all'impresa che per la difficoltà dell'impresa in sé. Non mi pare, peraltro, seriamente discutibile la possibilità e l'opportunità di formulare una « teoria generale » del fenomeno democratico, cosí come di ogni altro fenomeno giuridico. Sembra dubitare di ciò il BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale* (Milano 1946) 119 ss., il quale sottolinea l'inanità degli sforzi rivolti a trovare le note comuni di tutte le forme concrete di democrazia verificatesi attraverso i secoli; ma mi permetterei di obbiettare che se, prima di ogni altra indagine applicata all'evo storico contemporaneo, non si avesse cura di fissare il concetto di « democratico », e se questo concetto non si avesse cura di fissarlo attraverso una rigorosa ricerca storica delle note differenziali tra le varie forme di governo concretamente realizzatesi, si correrebbe il rischio di basare una trattazione dello « Stato democratico moderno » o su un concetto parziale di « democratico » oppure (peggio!) su una concezione subbiettiva, personale, di democrazia.

[2] V. per tutti ROMANO Santi, *Principii di diritto costituzionale generale*[2] (Milano 1946) 145 s.

[3] V. in proposito ROMANO, *Principii* cit. 146 ss.

quello in cui i supremi poteri siano almeno formalmente concentrati nelle mani di uno o piú individui, i quali non siano organi o rappresentanti della collettività; « governo di collettività » (o « repubblica ») è definito invece il sistema di reggimento statale in cui non si riconosca la esclusività dei poteri supremi ad individui singoli, ma i governanti siano « o la generalità della popolazione o una classe di questa, oppure i rappresentanti, in senso largo, della prima o della seconda ».

Questa classificazione ha indubbiamente il dono di seguir molto da vicino quelli che sono i modi di vedere e di intendere dell'uomo della strada contemporaneo, ma mi pare scientificamente imprecisa, se non addirittura, in taluni punti fondamentali, erronea. Vago è il concetto di « supremi poteri » di governo, assunto a criterio basilare per poter decidere se un governo è di individui o meno. Vago è anche il concetto di « classe », sul quale si fonda la nozione di repubblica aristocratica (nel senso di « oligarchica »). Non corrisponde all'esigenza di una classificazione sostanziale l'idea che un governo sia di individui, e non di collettività, anche quando i « supremi poteri » di esso appartengono ad uno o piú individui soltanto nella forma esteriore, non nella realtà e sostanza delle cose. Imprecisa ed erronea, ad un tempo, mi permetto di ritenere, infine, l'affermazione (implicita) che una repubblica è democratica quando i governanti siano la « generalità della popolazione ». A prescindere dal fatto che una « classe » (per esempio, quella dei « lavoratori ») può anche corrispondere alla generalità della popolazione, ci si affida ad un criterio eminentemente statistico, che è debole ed inaccettabile in sé, ma che porta inoltre, se rigorosamente inteso, a concludere che uno stato con vaste colonie e sudditi numerosi non sia democratico, sol perché, soverchiando i sudditi come numero i cittadini, non è la generalità della popolazione ad esercitare direttamente od indirettamente il governo.

Né mi pare che di « democrazia », per limitarci a questo concetto, si sia fornita una spiegazione degna di accoglimento da chi piú particolarmente si è dell'argomento occupato. Si afferma, invero, che la democrazia vuol dire « governo di popolo », « autogoverno », e che caratteristica fondamentale di ogni ordinamento democratico è il riconoscimento ai consociati del *maximum* di libertà individuale compatibile con la loro eguaglianza giuridica (e viceversa)[4]. Ma tutto sta qui: che si intende per « popolo »? Se per popolo si intende quel che tecnicamente si defi-

[4] V. da ultimo BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico* cit. 5 ss.; ID., *Lo « Stato democratico » contemporaneo e la sua antitesi: lo « Stato autoritario »*, in *AUCT*. 1 (1947) 71 ss.

nisce « popolo » (o « popolazione »), cioè il complesso dei cittadini e dei sudditi (quanto meno, permanenti), allora è da concludere che democrazie non ve ne sono perché i sudditi sono per definizione esclusi dalla partecipazione al governo [5]. Se per popolo si intendono i soli cittadini, si cade invece in una petizione di principio, perché « cittadini » sono per definizione coloro che hanno la capacità di partecipare al governo dello stato [6]. Intendendo la democrazia, in questo secondo caso, come « autogoverno dei cittadini », si viene a dire che essa è « l'autogoverno di quelli che hanno la capacità giuridica di autogovernarsi »; si viene cioè ad eliminare ogni criterio di discriminazione con l'oligarchia, la quale è perfettamente la stessa cosa ... salvo che, come tutti sanno, è cosa assolutamente diversa dalla democrazia.

Noterò ancora che non vale ad illuminare meglio e piú esattamente il concetto di democrazia la contrapposizione, oggi di moda, degli « stati autoritari » agli stati democratici [7]. Questa antitesi, che arieggia un po' quella tra il diavolo e l'acqua santa, si risolve, invero, per quel che mi sembra, nel mettere insieme piuttosto alla rinfusa un certo numero di recenti e deprecate esperienze politiche e nell'affermare (cosa di scarso interesse per il giurista) che il diavolo, cioè lo stato autoritario, lo si riconosce dal cipiglio di un capo, dall'esistenza di un « partito unico » (che è a dire inesistenza sostanziale di partiti, « per la contraddizione che nol consente ») e da altrettali tratti alquanto superficiali ed esteriori.

Non sarò io a negare che Aristotele si indugiasse vanamente sotto l'arco di Tito (passi l'anacronismo), quando, da buon filosofo, si preoccupava di distinguere le forme « pure » dalle forme « degenerate » di governo a seconda che i governanti avessero o meno di mira (malinconie!) il pubblico bene. Ma nella classificazione-base delle strutture di governo Aristotele (contrariamente a quel che affrettatamente si ricorda) un punto di appoggio, se pure empirico, l'aveva cercato e trovato, in quanto affermava, con riferimento precipuo alla *polis*, che « vi è democrazia quando

[5] Tutto ciò sempre che non si voglia ricadere nella inaccettabile equazione « democrazia-governo della maggior parte della popolazione » o che non si vogliano considerare come dogma di fede democratica insegnamenti del genere di quello del Bryce, secondo cui si ha democrazia quando i cittadini di pieno diritto costituiscono i 3/4 della popolazione: insegnamento, quest'ultimo, che io apprezzerei soltanto come un nobile invito ai *cives optimo iure* acché siano prolifici.

[6] V. in proposito ROMANO, *Principii* cit. 186 ss.

[7] V. in proposito BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo « Stato democratico » contemporaneo e la sua antitesi* cit. (nt. 4), che mi sembra tuttavia assai apprezzabile nella identificazione dello stato autoritario come fenomeno politico contemporaneo.

(tutti) i liberi sono sovrani ». Lo Stagirita prescindeva del tutto dalla differenziazione degli uomini liberi in cittadini e sudditi, presupponeva che tutti fossero cittadini o potessero diventarlo. Se non mi sbaglio, nel suo profondo buon senso, la soluzione del problema egli l'aveva per lo meno intravvista.

3. — A mio avviso, la sola distinzione che dei tipi di governo sia possibile fare, avendo riguardo alla loro struttura, è quella tra « governi chiusi » e « governi aperti » [8]. Classificazione che, se non sbaglio, è in grado di contenere e qualificare ogni specifica e particolare concrezione storica di ordinamento governativo.

Intenderei per « governi chiusi » quelli in cui l'esercizio di tutte o di alcune tra le funzioni sovrane sia riservato, senza possibilità di immissioni volontarie dall'esterno, ad una famiglia o ad una casta chiusa, per numerosa che sia: di fronte alla famiglia o alla casta « monopolistica » [9] ogni altro membro della popolazione è suddito o, quanto meno (nel caso che non tutte le funzioni di governo siano riservate alla famiglia o alla casta), cittadino parziale, e insomma in condizioni di ineliminabile inferiorità giuridica. Nettamente distinti dai governi chiusi sono i « governi aperti », cioè gli ordinamenti di governo non monopolistici, i quali sono, piú propriamente, caratterizzati da ciò: *a*) che tutte le funzioni di governo sono accessibili, previo il verificarsi di determinate *condiciones iuris*, a tutti i cittadini; *b*) che tutti i membri della popolazione possono diventare, previo il verificarsi di determinate *condiciones iuris*, « cittadini », quindi capaci di governo.

Naturalmente, se nella nostra classificazione ci fermassimo qui, avremmo creato due stampi teoricamente ineccepibili, ma praticamente, storicamente, poco verificabili. Non mi sfugge, invero, che, a voler accettare in tutto il suo rigore la concezione del « governo aperto », dovremmo concludere che ben pochi esempi di esso si sono avuti nel corso della storia umana: in particolare, va rilevato che vi sono assai poche forme con-

[8] Ognuno può vedere entro quali limiti la mia concezione collimi con la nota distinzione kelseniana tra democrazia e autocrazia: v. KELSEN, *Lineamenti di una teoria generale dello Stato* (tr. it., Roma 1934) 61.

[9] Intendo alludere ad una posizione di « monopolio giuridico » e non di monopolio di fatto, quale può essere quello esercitato da un gruppo di persone che, con qualunque mezzo di pratico convincimento o di pressione politica o economica, ottenga in linea di fatto di essere periodicamente riconosciuto e dichiarato dagli altri cittadini, nei modi di legge, titolare di alcuni o di tutti gli uffici di governo.

crete di ordinamenti governativi, le quali abbiano completamente ed assolutamente evitato la formazione di monopoli (giuridici) di questa o quella funzione, per poco importante che fosse, di governo; che non esiguo numero di ordinamenti costituzionali hanno subordinato l'acquisto della piena cittadinanza a presupposti tali, da non potersi verificare nel corso della vita di un solo uomo, ma da potersi ripercuotere a favore soltanto dei figli o dei nipoti di lui; che, infine, sino a tempi molto recenti gli uomini di colore, in molti stati, e le donne, quasi dovunque, erano esclusi del tutto dalla partecipazione al governo, sí che si veniva (o tuttora, in qualche luogo, si viene) a precludere l'accesso alla cittadinanza (in senso tecnico-funzionale, e non in senso empirico) a vaste categorie di soggetti.

La definizione dei « governi aperti » va, insomma, limitata e precisata nel senso di affermare che tali sono quelli in cui: *a*) i cittadini hanno accesso diretto o, quanto meno, indiretta ingerenza rispetto a tutte le funzioni di governo; *b*) la condizione di cittadino è regolata in maniera tale, che non sia impedito a nessuno di ottenerla, anche se attraverso piú generazioni, salvo che si tratti di soggetti che, in un dato momento storico, siano universalmente ed astrattamente ritenuti incapaci di governare. In particolare il concetto di « ingerenza indiretta » dei cittadini rispetto a tutte le funzioni di governo permette di considerare « aperti » gli ordinamenti di governo, nei quali, pur essendovi monopoli giuridici di alcune funzioni di governo, questi monopoli possano dai cittadini tutti essere costituzionalmente estinti [10].

Solo ai governi strutturalmente aperti penso io che si attagli e spetti la qualifica di « democrazie », come a quelli in cui ed in cui soltanto si realizza il *maximum* umanamente e storicamente possibile di autogoverno del popolo. Gli altri, quelli solo parzialmente chiusi, potranno, a seconda dei casi, riscontrarsi piú o meno sostanzialmente analoghi ai governi democratici, piú o meno « parademocratici », ma, evidentemente, nulla di piú.

Piuttosto è da chiedersi se e quanto sulla nozione di democrazia

[10] Per chiarire meglio il concetto, dirò che una monarchia (assoluta o « costituzionale » che sia) è sempre indice di governo chiuso, mentre (come anche meglio si vedrà in seguito, n. 4) pienamente compatibile con un governo aperto è una monarchia elettiva, anche se vitalizia. Orbene, mi sembra che vi sia compatibilità con una forma di governo aperto anche in una monarchia ereditaria, se ed in quanto sia costituzionalmente previsto e stabilito che i cittadini possano, quando vogliano, farla decadere.

possa influire la esistenza in uno stato di gradazioni sociali aventi valore giuridico, quali, ad esempio, la distinzione tra ricchi e meno ricchi, tra lavoratori e non lavoratori, tra laureati e non laureati, e via dicendo. Al che mi sembra di poter con sicurezza rispondere che un ordinamento costituzionale sarà e rimarrà sempre democratico, quali che possano essere le gradazioni operate nell'elemento cittadino, sempre che si tratti di gradi piú o meno faticosamente attingibili, ma non di barriere di casta. Democrazia significa uguaglianza dei cittadini, sta bene, ma anche libertà dei medesimi, cioè libertà di sfruttare le proprie capacità ed attitudini personali per superare i propri concittadini e garantirsi un miglior posto al sole: un ordinamento-Procuste, che curasse il mantenimento della perfetta eguaglianza di fatto tra i cittadini, non solo non è storicamente verosimile, ma sarebbe da qualificare, se esistesse, antidemocratico, perché lesivo oltre misura del diritto di libertà dei singoli. D'altronde nessun ordinamento democratico potrebbe fare a meno di stabilire, in questo o in quel punto, un certo numero di presupposti da verificarsi, di requisiti da avere, quindi di gradazioni e distinzioni tra i cittadini, ché altrimenti sarebbe a tutti lecito di svolgere tutte le funzioni di governo, e quindi si avrebbe l'anarchia, l'ordinamento sarebbe un non-ordinamento. Questo dico per combattere l'assai diffuso pregiudizio, messo in circolazione sin dai tempi di Aristotele, che le « timocrazie » non siano democratiche: può ben darsi che le timocrazie siano piuttosto discoste da quel che, sociologicamente o politicamente parlando, è l'ideale della democrazia, ma mi pare evidente che, giuridicamente parlando, esse altro non sono che una forma specifica, qualificata, di ordinamento democratico, perché, se è impossibile ai biondi diventar bruni o ai « pellerossa » diventar « visi pallidi », è ben possibile ai poveri diventar ricchi ed esercitare perciò le funzioni di governo a questi ultimi assegnate.

4. — Chiarito, in termini generali, il concetto di democrazia come « statica di governo », gioverà passare ad un esame succinto della « dinamica » dei governi democratici, al fine di precisare qual sia la gamma possibile dei « regimi » di democrazia [11].

Escluso che democrazia possa significare governo effettivo di tutti i

[11] Non mi sfugge che il termine « regime » viene adoperato in vari sensi dai costituzionalisti contemporanei: v. in proposito ROMANO, *Principii* cit. 143. Adotto il termine nel senso di « modo di funzionamento » del governo, che mi sembra il piú proprio, ed evito di collegarlo, come si suole, all'orientamento politico contingente del governo.

cittadini [12], rimane tuttavia indiscutibile che l'ideale del funzionamento di ogni ordinamento democratico è che tutti i cittadini siano chiamati a risolvere e concordemente risolvano ogni questione di interesse generale. Senonché, anche questo è un ideale utopistico, che mai è stato realizzato perché mai lo si sarebbe potuto praticamente realizzare. È avvenuto, pertanto, che sin dai piú antichi tempi il funzionamento dei governi democratici sia stato influenzato da due princípi: il principio di maggioranza ed il principio di affidamento. In forza del « principio di maggioranza » si è riconosciuto e stabilito non occorrere l'unanimità dei cittadini, ma essere sufficiente la maggioranza (semplice o qualificata) dei loro voti (o dei voti di quanti fra loro partecipino effettivamente alle assemblee deliberanti) per la risoluzione in un modo piuttosto che in un altro delle questioni rimesse alla loro decisione. In forza del « principio di affidamento » si è ammesso potersi e doversi piú o meno gran numero di questioni e di correlative decisioni rimettere, affidare all'iniziativa ed al criterio di persone singole o di limitate assemblee depositarie della fiducia della maggioranza, e quindi, in certo senso, « rappresentative » della volontà collettiva [13].

Particolare attenzione deve dedicarsi, in questa sede, al « principio di affidamento », il quale non soltanto è pienamente compatibile con il principio democratico in generale, ma rappresenta addirittura una necessità per il funzionamento delle democrazie. Della esistenza e della operatività di questo principio, sopra tutto nelle moderne democrazie « rappresentative », non può esservi chi dubiti. Il dubbio, piuttosto, può sorgere in ordine a ciò: sino a qual punto possa portarsi l'affidamento dei poteri di governo senza snaturare la democrazia, che è e deve rimanere, si ricordi, « autogoverno ». E sarebbe erroneo affrettarsi a rispondere sulla base di una troppo limitata considerazione delle situazioni contingenti, perché si correrebbe il rischio di sentirsi obbiettare da qualche Catone dell'antichità, interrogato con gli opportuni sistemi, che non v'è democrazia in quegli stati, nei quali le assemblee popolari manchino (come pure accade nelle piú democratiche democrazie del giorno d'oggi) di ogni possibilità di decidere direttamente le questioni di governo, in par-

[12] Si avrebbe, in tal caso, come già si è notato al n. 3, anarchia, negazione dell'ordinamento.

[13] Non ha importanza, ai nostri fini, distinguere tra la figura dell' « organo » e quella del « rappresentante politico », che rientrano ambedue nella nozione generale dell' « affidamento » democratico.

ticolare di emanare direttamente le leggi [14]. Noi moderni, usí come siamo al sistema rappresentativo, rampogneremmo amaramente Catone per la sua precipitosa risposta, ma ci metteremmo a nostra volta nei panni di lui, se affermassimo che il *maximum* di compatibilità tra democrazia ed affidamento è dato dal sistema vigente delle assemblee rappresentative.

A me sembra, per vero, che il quesito circa i limiti di compatibilità del principio democratico con il principio di affidamento non possa avere che questa soluzione: un regime di governo è e rimane democratico, per vasta che sia la applicazione del principio di affidamento, sin tanto che l'affidamento rimanga giuridicamente possibile. Con altre parole: sin che non si giunga all'eccesso di affidare non pur totalmente, ma precludendosi la possibilità di nuovi e diversi affidamenti, le competenze di governo ad una o piú persone, esponenti di una famiglia o di una casta determinata, il regime di governo merita indiscutibilmente la qualifica di democratico. Una cittadinanza che affidasse, totalmente o parzialmente, ma senza limiti di tempo e possibilità di revoca, le funzioni di governo ad una famiglia o ad una casta creerebbe democraticamente una forma di governo non democratico, un tipo di governo chiuso. Ove invece, pur essendo per avventura totale, l'affidamento sia a termine, la struttura del governo rimarrà democratica; e non conta, evidentemente, che non si tratti di un termine certo, ma di un termine « incertus quando », quale può aversi nell'ipotesi di rimessione vitalizia di una o tutte le funzioni di governo ad una singola persona [15].

Se la brevissima analisi che precede non è inesatta, si scorge alfine in tutta la sua ampiezza ed in tutta la varietà dei suoi atteggiamenti pratici qual sia il concetto giuridico generale di ordinamento costituzionale democratico. Si vede, in ispecie, con tutta la necessaria chiarezza, la empiricità del concetto di « stato (a governo) autoritario », che, come si è avvertito [16], vorrebbero alcuni contrapporre a quello di « stato (a governo) democratico » e distinguere altresí dallo stato a governo chiuso (per esempio, dalle monarchie assolutistiche ereditarie). L'autoritarismo (a differenza dell'autocratismo) è un modo di essere politico, non giuridico, dei regimi di governo. Si può anche convenire nel qualificare « autoritarie » le forme di governo aperto, le quali funzionino sulla base di un

[14] Si ricordi, infatti, che le antiche democrazie, tra cui quella romana, furono essenzialmente democrazie dirette.

[15] Tanto meno importa se l'affidamento sia concesso dalla cittadinanza sotto condizione (risolutiva) potestativa: v. *retro* nt. 10.

[16] *Retro* n. 3 e nt. 7.

affidamento totale delle funzioni sovrane ad un capo vitalizio, ma non si può convenire nella negazione della loro natura giuridica di democrazie.

5. — È proprio necessario, dopo quanto si è detto sinora in sede di teorica generale dello stato democratico, spendere parole per dimostrare l'inequivocabile carattere ampiamente democratico dell'ordinamento costituzionale romano dal secolo IV sino al secolo I a. C.?

Io oso pensare di no. In fondo, se della natura democratica della *respublica* romana nei sec. IV-I a. C. si è tanto di frequente esplicitamente o implicitamente dubitato, è stato per una di queste tre cause: o l'equivoco sul concetto giuridico di democrazia, o l'equivoco sulla giuridicità del concetto di ordinamento costituzionale democratico, o infine, anche, l'equivoco sull'ordinamento positivo romano.

In un equivoco sui veri termini del concetto giuridico di democrazia pare a me che siano incorsi quei molti che, senza forse sufficientemente riflettere, hanno parlato di un carattere aristocratico della *respublica* romana, con riferimento al fatto del concentramento delle funzioni di governo nelle mani della *nobilitas* senatoria [17]. Sí, certamente, se per « aristocrazia » si intende, conforme all'ètimo, il « governo dei migliori », non è discutibile che il governo della *respublica* fosse affidato ai migliori, o piú precisamente alle persone che i cittadini ritenevano ed eleggevano come migliori fra tutte. Ma « aristocrazia » non significa « oligarchia », nel senso di governo chiuso di una casta: essa è un modo di essere, il miglior modo di essere della democrazia, la quale esalta se stessa se si concreta politicamente nella scelta dei governanti piú atti a tale bisogna e non si contraddice di certo attraverso una condotta od un orientamento politico di carattere conservatore [18].

Piú grave, ma ancor piú palese è l'equivoco sulla giuridicità del concetto di ordinamento costituzionale democratico, nel quale mi sembra sia

[17] V. per tutti Vogt, *La repubblica romana* (tr. it., Bari 1938) 44.

[18] Invero, come è ben noto, la *nobilitas* senatoria non era costituita da certe determinate famiglie, ma dalle famiglie di coloro che fossero stati democraticamente eletti dai comizi alle magistrature curuli. Si trattava, dunque, di una classe aperta, giuridicamente, a tutti i cittadini romani e non ha importanza, dal nostro punto di vista, che in pratica assai rara fosse l'elezione alle magistrature di uomini non appartenenti alla piú antica *nobilitas*. La infrequenza (che, oltre tutto, non significa deficienza assoluta) di *homines novi* nella Roma repubblicana denuncia il carattere spiccatamente conservatore dei Romani, ma non implica che l'ordinamento di governo fosse oligarchico, cioè comunque chiuso.

incorso, assai di recente, un illustre storiografo di Roma [19]. Questi, invero, in una sua ricerca diretta alla scoperta dei caratteri tipici di un'antica democrazia, ha deliberatamente messo da parte la *respublica* romana dei tempi storici, affermando che essa fu « di fatto una oligarchia ». Ma può un ordinamento costituzionale (vale a dire giuridico) essere qualificato in un modo piuttosto che in un altro, non per quello che esso è (vale a dire, per i princípi, per le norme che esso contiene), ma per il come esso è praticamente applicato, anzi disapplicato, contraddetto, violato? [20] Di questo passo, attraverso questa indiscriminata valutazione del fatto (che può essere lecito e illecito, come ognuno dovrebbe ricordare), basterebbe il rilievo statistico della frequenza di brogli e violenze elettorali o il rilievo sociologico della vasta ineducazione democratica di certi popoli per autorizzare la conclusione che i relativi governi non sono democraticamente ordinati. La nozione di democrazia è e non può non es-

[19] G. De Sanctis, *Essenza e caratteri di un'antica democrazia*, in *Quaderni di Roma* 1 (1947) 43 s.

[20] Del resto, non sembrano del tutto calzanti e, talvolta, esatti i rilievi che il De Sanctis espone per corroborare la sua dichiarazione circa il carattere di oligarchia di fatto della *respublica* romana. A parte la consueta confusione della *nobilitas* senatoria con una casta chiusa o quasi chiusa (per la quale v. *retro* nt. 18) e la non meno consueta chiamata in causa dell'ordinamento censitario dei *comitia centuriata* (per la quale v. *infra* nel testo), il De Sanctis adduce i seguenti argomenti a sostegno della sua tesi: *a*) i *comitia tributa*, per la difficoltà del raccogliersi l'intero popolo in possesso della cittadinanza, sono « quasi sempre nelle mani della plebaglia urbana e non è perciò troppo difficile ai piú abbienti di conquistarvi con mezzi legali o illegali la prevalenza »; *b*) « manca al semplice cittadino romano l'iniziativa e la libertà di parlare nelle assemblee »; *c*) « il potere esecutivo e l'iniziativa stessa d'ogni legge e decreto risiedono nei magistrati e senatori », cioè essenzialmente nella *nobilitas*. Obbietterò: *a*) « nelle mani della plebaglia urbana » erano (salva la parentesi tra il 312 e il 304 a. C.) le sole 4 *tribus urbanae*, mentre è notorio che le altre 31 *tribus rusticae* erano riservate ai rispettivi *adsidui*, ed è notorio altresí che le votazioni avvenivano *tributim*, sicché anche un minimo numero di *tribules* rustici poteva contribuire a formare un voto equivalente a quello formatosi in una numerosa e pletorica tribú urbana; *b*) il semplice cittadino romano aveva piena libertà di esprimere il suo parere, favorevole (*suasio*) o contrario (*dissuasio*), sulle *rogationes* magistratuali, in quanto che tra la *promulgatio* e il voto doveva intercorrere, a quest'uopo, un *trinundinum*, durante cui era uso che gli stessi rogatori indicessero *contiones*; *c*) vero è che la *rogatio* delle leggi era riservata ai magistrati, ma bisogna tener presente che questi erano stati liberamente eletti dai comizi (principio di affidamento) e che alle elezioni si poteva portar candidato qualsivoglia cittadino romano, purché munito dei requisiti costituzionalmente necessari.

sere che una nozione giuridica [21]. Ad essa sola può farsi capo per classificare un ordinamento costituzionale positivo. Altrimenti si cade nella interminabile, seppur non inutile, dialettica delle valutazioni politiche: quel tipo di dialettica che induce, ad esempio, oggidí, opposti partiti politici a contraddirsi in perfetta buona fede sul se il programma politico del comunismo sia democratico o meno.

Rimane l'equivoco sull'ordinamento positivo romano. Equivoco che è particolarmente dei giuristi moderni, i quali, non avendo diretta conoscenza dell'ordinamento della *respublica* romana e avendo, d'altra parte, letto a sazietà sui libri di storia che Roma repubblicana fu essenzialmente oligarchica, ne hanno deduttivamente concluso (il che, per lo meno, fa onore al loro senso giuridico) che la *respublica* romana fu ordinata sulla base di un sistema di privilegi, di esclusioni, di limitazioni giuridiche [22]. Senonché, non occorre nemmeno guardarlo poi tanto « per lo fondo », onde convincersi che l'ordinamento costituzionale romano dei sec. IV-I a. C. fu esente da questo supposto bagaglio di privilegi, di esclusioni, di limitazioni. Basteranno a quest'uopo i pochissimi cenni che seguono.

Si è detto dianzi [23] che una prima fondamentale caratteristica dei governi democratici è che i cittadini hanno accesso diretto (o quanto meno, diretta ingerenza) rispetto a tute le funzioni di governo. Ebbene si dica quale magistratura romana sia stata preclusa, *de iure*, dopo le leggi *Publiliae Philonis* del 339 a. C. [24], ai *cives Romani optimo iure*. Si sarebbe tentati di pensare a residui privilegi patrizi, ma è per ciò che ho parlato delle *leges Publiliae Philonis*; se mai, si potrebbe parlare di privilegi plebei, ricordando che solo ai *plebeii* certe cariche pubbliche furono rese accessibili, ma neanche sarebbe esatto, data la possibilità offerta ai *patricii* di effettuare la *transitio ad plebem*. Nessuna magistratura

[21] Tutt'al piú, è ammissibile che si discuta se un ordinamento da democratico possa essere divenuto antidemocratico in forza della formazione di una consuetudine (giuridica) in questo senso. Che, peraltro, non è affatto il caso della costituzione della *respublica* romana.

[22] V. in questo senso, da ultimo, BISCARETTI DI RUFFIA, *Lo Stato democratico moderno* cit. 104 s., che parla di ostacoli alla realizzazione del principio democratico in Roma derivati, tra l'altro, « dai privilegi delle classi piú elevate della società ».

[23] V. *retro* n. 3.

[24] Il riferimento alle *leges Publiliae Philonis* è, beninteso, convenzionale, date le incertezze della tradizione su queste leggi. Intendo riferirmi, piú precisamente, alla evoluzione costituzionale della seconda metà del sec. IV a. C., rappresentato dalla leggenda attraverso la riforma delle leggi Publilie.

era preclusa ai *cives*, né tanto meno lo era il *senatus*, composto dagli ex-magistrati. Erano forse preclusi i comizi? No, certamente, salvo che alle donne ed agli altri incapaci. Si vorrà far leva sul fatto che i *pedites* dei *comitia centuriata* erano organizzati in classi a seconda del censo e che quest'ordinamento era preordinato in modo da dar maggior peso al parere dei piú abbienti? Non lo si può, visto che già abbiam dimostrato che il cosí detto « privilegio » dei ricchi nelle democrazie timocratiche non è, giuridicamente, un privilegio. Che rimane, allora? L'ampia sfera di competenza del *senatus*, l'amplissimo *imperium* di alcuni magistrati? Ma, a prescindere dalle limitazioni apportate sopra tutto all'*imperium* magistratuale col tempo, sta di fatto che i senatori erano vitalizi, che i magistrati erano temporanei, che, dunque, ci si riferirebbe, per negare il carattere democratico della *respublica* romana, a pure e semplici, correttissime esplicazioni del principio di affidamento, principio compatibile, come si è visto [25], con quello democratico.

Non è ponendosi su questa strada che si demolisce la democrazia repubblicana. Caso mai, la dubbiezza può sorgere ad un altro proposito, e cioè circa l'esistenza in Roma dell'altra carateristica democratica: lo *status* di cittadino aperto a tutti. Ma del carattere « aperto » della *civitas optimo iure* (che è a dire della « cittadinanza » romana, in senso tecnico) non vi è luogo a dubitare. I requisiti del *civis optimo iure* erano, infatti, i seguenti: l'appartenenza alla specie umana, l'esistenza, il sesso maschile, la sanità mentale, l'età virile, la nascita da cittadini romani, la *ingenuitas*. I primi cinque requisiti implicavano esclusione dal governo della *respublica* di esseri universalmente ritenuti incapaci, nell'antichità (e, in parte, ancor oggi), di partecipazione al governo [26]. Quanto ai requisiti della nascita da cittadini romani e dell'*ingenuitas* (nascita da madre libera o libertina), va notato che surrogato del primo era la *civitatis donatio* allo straniero e che, se è vero che la *manumissio* dello schiavo non faceva acquistare al *libertinus* la *civitas optimo iure*, o tutte le facoltà implicate da essa (principalmente il *ius honorum*), è altresí vero che questi limiti cadevano con la seconda o, tutt'al piú, con la terza generazione [27]. Gli ostacoli frapposti in tema di *manumissio* erano, dunque, anche se attraverso piú generazioni, pienamente superabili e (sia detto di passata) stan-

[25] *Retro* n. 4.

[26] L'esclusione degli ultrasessantenni dai *comitia centuriata* (comunque, soltanto da questi) si spiega, come è noto, con le originarie funzioni militari delle *centuriae*.

[27] Cfr., a questo proposito, Liv. 9.46, Diod. 20.36, ma v. anche Suet. *Claud.* 24.

no a dimostrare quanto fallace sia un altro giudizio corrente, quello sulla poca sensibilità dei Romani per la difesa della purezza della propria stirpe. I Romani non avevano di stirpe e di nazionalità l'angusto concetto corrente (strettamente imparentato con il concetto antico e moderno di razza), ma ne avevano la concezione, indubbiamente superiore, di « comunanza di tradizioni e di ideali »; di tal che, lasciando ai posteri la preoccupazione delle strutture cefaliche e di altri consimili elementi, curavano di garantire, attraverso le limitazioni alla efficacia della *manumissio*, che *civis optimo iure* fosse soltanto chi desse garanzia (astratta) di essersi ormai inserito pienamente, per nascita ed educazione, nella « romanità ».

6. — Tralascio, per brevità, di discutere l'arduo problema circa una determinazione piú precisa delle origini della democrazia romana, che ci trascinerebbe inevitabilmente nel pieno dell'ancor viva questione relativa alla genesi degli ordinamenti repubblicani [28]. Sia, come io tendo a credere, la *respublica* romana nata insieme con la democrazia, o sia viceversa, come credono i piú, essa nata due secoli prima, è fuor di dubbio che le caratteristiche democratiche non sono riscontrabili né nell'ordinamento del cosí detto *regnum* originario, né nell'ordinamento cittadino dei secoli V e (per buona parte) IV a. C. Non nel primo, non fosse altro che per il carattere patriarcale di esso e per l'assai dubitabile esistenza di competenze deliberative dei *comitia curiata*; non nel secondo, a cagione della non discutibile esistenza di privilegi di governo del patriziato.

Un problema che non si può non delibare è, invece, quello della fine della democrazia romana. Disparve essa davvero, come dalla gran maggioranza si assume, in sul finire del I secolo a. C., allor quando Augusto impresse allo stato romano la svolta costituzionale solitamente detta del *principatus* (27-23 a.C.), o fu quella svolta soltanto un mutamento di regime della democrazia romana, sí che il suo atto di morte va ricercato piú in là nei secoli, vale a dire nella costituzione diocleziano-costantiniana? È un problema, questo, che coincide, in sostanza con quello, ben noto, relativo al se il principato di Augusto significò la fine della *respublica* romana. Salvo che, forse, l'impostazione qui data potrà valere ad agevolarne la soluzione.

Dei poteri di governo che ad Ottaviano, poi Augusto, furono attribuiti dal senato e dal popolo dopo il 13 gennaio 27 e particolarmente nel

[28] V. sul punto GUARINO, *La formazione della « respublica » romana*, in *RIDA*. 1 (1948) 95 ss.

giugno 23 a. C. alcuni sono incontestati, altri contestati, altri ancora rimangono incerti nella precisa estensione. Certo è che, a prescindere da titoli e dignità eminentemente formali, egli ebbe a ricevere un *imperium* decennale (posteriormente rinnovato) sulle *provinciae* non pacificate, la *tribunicia potestas* a vita (implicante tra l'altro la *sacrosanctitas* della sua persona e il *ius intercessionis* tribunizio, senza peraltro la limitazione dell'*intercessio* dei *tribuni plebis* ordinari), forse anche l'*imperium proconsulare maius et infinitum* a vita (implicante un potere di alto controllo, esercitabile anche entro la linea del *pomerium* cittadino, sui governatori delle *provinciae senatoriae*)[29]. Assai meno certo, anzi, secondo me, da escludere, è che Augusto abbia avuto anche, nel 27 a. C. una generale *cura et tutela rei publicae universae*, vale a dire una potestà suprema di governo, a scadenza decennale[30]; ma è una concessione, questa, come tutte le altre di carattere dubbio, che in questa sede si può anche ammettere che sia avvenuta. Orbene, di fronte all'imponenza di questi poteri riconosciuti ad Augusto e poi, con apposite leggi, ai suoi successori, è sorto inevitabile il quesito: se, per avventura, pur non essendovi stata una esplicita abolizione dell'ordinamento tipico della *respublica*, la nuova figura costituzionale del « *princeps rei publicae* » non abbia rappresentato in Roma l'instaurazione di una monarchia assolutistica, di una autocrazia, di un governo chiuso ai *cives Romani*, ridotti ormai alla condizione di sudditi.

Non è il caso caso di esporre le discordanti risposte che al quesito hanno dato lo stesso Augusto, nelle sue *Res gestae*, gli storiografi antichi, latini e greci, e gli stessi storiografi moderni non giuristi. Sono risposte troppo palesemente tendenziose alcune, troppo legate ad irrilevanti valutazioni politiche altre. Tra quanti si sono, invece, posto il riferito problema da un punto di vista giuridico, le risposte sono state varie: a parte parecchi che hanno ritenuto irresolubile il problema o (che è lo stesso) dichiarato ibrido l'ordinamento costituzionale augusteo[31], è avvenuto che da alcuni si è parlato di monarchia (assolutistica)[32], da altri di restaurazione della *respublica* o, tutt'al più, di riforma aristocratica della repub-

[29] V. per tutti ARANGIO-RUIZ, *Storia del diritto romano*[5] (Napoli 1947) 215 ss.

[30] V. in questo senso, da ultimo, DE FRANCISCI, *Genesi e struttura del principato augusteo*, in *Atti Acc. Italia, Classe Sc. morali e storiche* 7. 2. 1 (1941). Ma v. anche, in senso contrario, da ultimo GUARINO, « *Res gestae divi Augusti* » (Catania 1947) 42 s.

[31] V. in questo senso, da ultimo, LAURIA, *Corso di diritto romano 1. Diritto pubblico* (Napoli, s.d. ma 1946) 110 ss.

[32] Così, da ultimo, DE FRANCISCI, *cit.* (nt. 30).

blica [33], da altri ancora di una sorta di protettorato interno del *princeps* sulla *respublica* romana [34].

Che il problema della definizione giuridica del principato di Augusto sia irresolubile è, logicamente, da escludere: se il *principatus* vi è stato, chiaro è che vi è stato un ordinamento costituzionale relativo, è chiaro dunque, che quest'ordinamento può e deve essere ricostruito. Pure, in un certo senso, non può dirsi che la scepsi in *subiecta materia* sia del tutto ingiustificata, in quanto che, come ho già rilevato, intralcia notevolmente gli sforzi verso una chiara soluzione una inesatta impostazione del problema. È ingiusto e forse ingenuo chiedersi, come generalmente ci si chiede, se il *principatus* fu una continuazione della *respublica* o no [35], perché il problema sostanziale è un altro: ebbe il *principatus* caratteri democratici, come la precedente forma storica detta *respublica*, o perse questi caratteri, sí da divenire un tipo di governo chiuso?

Ebbene, mi si conceda di richiamarmi ancora una volta alle premesse, se esatte, per evitar l'ingombro di una inutile dimostrazione. Posto che, come è certo, per quanto estesi siano stati i poteri del *princeps*, essi venivano a lui di volta in volta conferiti, tutt'al piú a titolo vitalizio, nei modi previsti dalla costituzione democratica repubblicana, è necessario concludere che la forma di governo inaugurata da Augusto non fu chiusa, fu aperta, fu cioè una prosecuzione della democrazia romana. La volontà del *populus Romanus Quiritium* fu ancora e sempre, *de iure*, il fondamento di ogni potestà di governo [36] e solo cambiò, con il principato, il regime di quest'ultimo: regime che, causa l'intensa applicazione del principio di affidamento ad un *princeps*, può definirsi, se si vuole, « demo-

[33] Cosí, in particolare, De Martino, *Lo Stato di Augusto. Introduzione* (Napoli 1936) 1 ss. (ivi, 30 ss., altre citazioni).

[34] In questo senso, Arangio-Ruiz, da ultimo in *Storia* cit. 221 ss.

[35] Restaurazione della *respublica* certamente non fu, non fosse altro che per l'instaurazione di un nuovo e supremo organo di governo, il *princeps*, estraneo al novero ed alle caratteristiche delle magistrature repubblicane. D'altro canto, quando Augusto ci dice, nelle *Res gestae* (1.1), « *rem publicam a dominatione factionis oppressam in libertatem vindicavi* » non vuol sostenere di aver puntualmente restaurato gli ordinamenti repubblicani (egli stesso sottolinea spesso la sua posizione eminente di *princeps* e la sua *auctoritas*), ma di aver salvato la democrazia romana da una oppressione anticostituzionale.

[36] Il che deve dirsi anche per l'epoca successiva alla riforma elettorale di Tiberio (14 d. C.), il quale, se anche sostanzialmente portò *e campo comitia ad patres* (Tac. *ann.* 1.15), formalmente non eliminò il potere di disposizione dei *comitia* in ordine alle cariche magistratuali: v. da ultimo, sul punto, Siber, *Die Wahlreform des Tiberius*, in *Fs. Koschaker* 1.171 ss.

cratico-autoritario ». Ci troviamo, storicamente, dinanzi ad una riforma degli ordinamenti repubblicani tipici in senso spiccatamente autoritario [37].

Non vi è dubbio che anche prima, molto prima di Augusto, si era estinto in Roma, salve rare e nobili eccezioni, lo « spirito democratico », garanzia di salubrità della vita politica. Dal punto di vista giuridico, peraltro, son da trarre conclusioni diverse. L'ordinamento costituzionale romano rimase democratico pur con Augusto e i suoi successori. « Democrazia » rivelantesi, sempre piú, col tempo, formale, apparente, ma comunque, giuridicamente, democrazia. Democrazia protrattasi, forse, malgrado tutto, sino al III secolo d. C., allorché, dopo un'ultima e definitiva crisi sconvolgitrice, venne Diocleziano a salvare l'ordine dello stato a detrimento degli ultimi residui di libertà civile.

POSTILLA: DEMOCRAZIA ISTITUZIONALE E DEMOCRAZIA POLITICA.

Il mio sforzo, che l'ambita benevolenza del Grosso qualifica « elegante » [1], di isolare un concetto giuridico di « democrazia », è stato de-

[37] Inaccettabile, dal punto di vista giuridico, mi sembra la tesi del « protettorato interno », sostenuta dall'ARANGIO-RUIZ (nt. 34). Il concetto di protettorato (anche a voler ammettere che possa aversi protettorato di una persona individua su uno stato) ha i suoi limiti in ciò: che il « protettore » deve essere estraneo al « protetto ». Augusto, invece, era un cittadino romano, anche se *princeps universorum*. Vero è che l'Arangio-Ruiz potrebbe eccepire che egli non fa riferimento alla logica astratta, ma al modo di vedere « sia pure illogico » degli antichi, e che ha carattere probante e decisivo a quest'uopo l'esempio concreto della Cirenaica, da lui addotto per testimoniare il pensiero antico. Ma io obbietterei che, anche se l'esempio dell'ordinamento della Cirenaica sotto l'egemonia egiziana fosse calzante, rimarrebbe da dimostrare: *a*) la coincidenza con questo modo del modo di vedere dei Romani riguardo al loro stato; *b*) la giuridicità (almeno nel pensiero romano) del concetto di protettorato personale. Del resto, se non vado errato, l'esempio portato dall'Arangio-Ruiz non calza. È lo stesso Arangio-Ruiz (p. 224) a rilevare che « ogni volta che gli interessi dinastici lo hanno richiesto, il protettorato della Cirenaica si è staccato dal regno di Egitto per divenire unico appannaggio di un determinato principe, e in questi casi il titolo di re, che il principe ha assunto e conservato, si è identificato senza residui con la qualità di protettore ». Ora questo significa appunto la inconcepibilità, anche nell'antico mondo orientale, della figura del « protettorato interno »: quando non si è avuto il protettorato (esterno) del regno di Egitto sulla Cirenaica, s'è avuto il *regnum* di Cirenaica, e non si è parlato piú di protettorato.

* In *L'ordinamento giuridico romano*³ (1959) 374 ss.

[1] GROSSO, *Storia del diritto romano*³ (1955) 228 e nt. 1.