

## 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 principi 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 così 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 *Storia 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 »<sup>1</sup>.

Lungi da me l'idea di prendere, come s'usa, le mosse da Aristotele e dalla sua famosa classificazione delle forme così dette « pure » di governo in « monarchia », « aristocrazia » e « democrazia (*politeia*) ». Assai giustamente ritiene la moderna dottrina<sup>2</sup> che quella vecchia e famosa teoria, non meno di tante altre più 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 più soddisfacente dei tipi di governo ed incastonare in essa un concetto più chiaro e preciso di governo democratico.

La classificazione più autorevole delle forme di governo è, oggidì, quella per cui si distingue tra « governi di individui » e « governi di collettività », suddividendo questi ultimi in « aristocratici » e « democratici ». « Governo di individui » (monarchico o poliarchico, assoluto o « costituzionale », ereditario o *ad personam*), è, a quanto si insegna<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> 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, così 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'evolo 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.

<sup>2</sup> V. per tutti ROMANO Santi, *Principii di diritto costituzionale generale*<sup>2</sup> (Milano 1946) 145 s.

<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>. Ma tutto sta qui: che si intende per « popolo »? Se per popolo si intende quel che tecnicamente si defi-

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>. 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 più esattamente il concetto di democrazia la contrapposizione, oggi di moda, degli « stati autoritari » agli stati democratici<sup>7</sup>. 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 depredate 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

<sup>5</sup> 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* affinché siano prolifici.

<sup>6</sup> V. in proposito ROMANO, *Principii* cit. 186 ss.

<sup>7</sup> 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.

