

DEMOCRAZIA A ROMA?
LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA SECONDO POLIBIO

LEANDRO POLVERINI

1. Democrazia a Roma? Alla risposta di Moses I. Finley (nel saggio che aprì – o riaprì – il dibattito sul confronto fra «la democrazia degli antichi e dei moderni») bastavano le poche righe di una *footnote*: «The Romans discussed democracy, too, but what they had to say has little interest. It was derivative in the worst sense, derivative from books alone, since Rome itself was never a democracy by any acceptable definition of that term, though popular institutions were incorporated into the oligarchic governmental system of the Roman Republic»¹; insomma, «Roma non fu mai una democrazia».

Finley era coerente. Ridotto il concetto di democrazia antica all'esperienza greca, anzi ateniese, fra V e IV secolo², si capisce che esso – per la sostanziale irripetibilità dei fenomeni storici – non si ritrovi né a Roma né in altre parti del mondo antico. Ma, in questa prospettiva rigorosa, anche le varie forme di moderna democrazia rappresentativa, pensate o attuate a partire dalla fine del Settecento, che altro hanno in comune se non il nome con l'antica democrazia diretta? Si sarebbe tentati di dire che il termine *δημοκρατία*, nato con una certa esperienza storica, avrebbe dovuto, non estinguersi con la fine di essa, ma sopravvivere come indicazione e – in qualche misura – definizione di tale specifica esperienza storica. Se così non fu, si dovette ad un evento di grande portata per la storia della civiltà occidentale. Mentre ancora si svolgeva l'esperienza storica della *δημοκρατία*, il termine venne assunto dal pensiero politico greco (in particolare, da filosofi di straordinaria grandezza e fortuna come Platone e Aristotele) a connotare una delle tre forme ideali di *πολιτεία*: monarchia (governo di una sola persona), aristocrazia (governo dei migliori) e, appunto, democrazia (governo del popolo). Il termine storico diventava così – diremmo noi (dopo Max Weber) – un *Idealtypus*, un modello metastorico, incardinato in una conce-

¹ M.I. FINLEY, *Democracy Ancient and Modern*, London 1973, p. 14 nota (trad. it.: *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari 1973, p. 15 n. 20). La citazione resta immutata nelle successive edizioni del saggio.

² «It is therefore Athens that we shall be considering when we discuss ancient democracy»: *ivi*, p. 14 (= 15).

zione sistematica di evoluzione costituzionale che, certo, non dimenticava la storia (greca), ma la trascendeva.

In sintesi: ci sono tre forme ideali di costituzione (monarchia, aristocrazia, democrazia) e tre forme derivate dalla degenerazione di ciascuna di esse (tirannide, oligarchia, olocrazia). Queste sei forme costituzionali costituiscono un sistema in quanto intrinsecamente, e circolarmente, connesse dalla cosiddetta ἀνακύκλωσις. Cioè: la monarchia tende naturalmente a degenerare in tirannide, contro la quale si levano i «migliori», che danno così vita ad una costituzione aristocratica; l'aristocrazia, a sua volta, tende naturalmente a chiudersi in una oligarchia, contro la quale si leva il popolo; ma anche il conseguente potere del popolo (democrazia) tende naturalmente a degenerare nella prepotenza del popolo (olocrazia), alla quale finisce inevitabilmente per porre rimedio un capopolo; e, quando il potere personale così – di fatto – conseguito si stabilizza in regime, si ricomincia da capo. La ἀνακύκλωσις è, appunto, un processo naturale (κατὰ φύσιν) e circolare.

2. Polibio mutua dal pensiero greco questa concezione politico-costituzionale³, ma (storico e non filosofo⁴) ne fa strumento di interpretazione di una concreta realtà storica, in funzione di un preciso problema, del problema che ha ispirato la sua opera: «Quale tra gli uomini [...] è così sciocco e indolente – si chiedeva, infatti, Polibio all'inizio del I libro – da non voler conoscere come e grazie a quale genere di regime politico [τίνι γένει πολιτείας] quasi tutto il mondo abitato sia stato assoggettato e sia caduto in nemmeno cinquantatré anni interi [dall'inizio della Seconda guerra punica alla battaglia di Pidna] sotto il dominio unico dei Romani, cosa che non risulta essere mai avvenuta prima?»⁵.

La risposta è argomentata nel VI libro, a ragione il più celebre dell'intera opera (non fosse che per la sua efficacia sui padri del pensiero politico mo-

³ La notissima sintesi di Polibio (VI 3-9) rinvia esplicitamente (5,1-3) a sistemazioni filosofiche, in particolare a quella di Platone. Sul complesso problema delle «ascendenze greche, più o meno dirette, delle varie teorie che s'intrecciano nel VI libro di Polibio» vd. ora D. MUSTI, *Introduzione*, in POLIBIO, *Storie*, a cura di D. MUSTI, I, Milano 2001, pp. 5-94, in particolare 56-59.

⁴ In forma e misura diverse, alla stessa concezione politico-costituzionale avevano fatto riferimento altri storici, a cominciare da Erodoto (III 80-82).

⁵ Polyb. I 1,5 (ripreso in VI 2,3). D'ora in poi, all'opera di Polibio si fa riferimento con la sola indicazione di libro, capitolo e paragrafo. – Per la frequenza e l'ampiezza delle citazioni polibiane, soprattutto dal VI libro, è sembrato opportuno proporle senz'altro in traduzione: quella (con lievi ritocchi) di Manuela Mari, puntualmente aderente al testo polibiano, nella citata edizione a cura di Domenico Musti (ne sono usciti finora sei volumi, 2001-2004, comprendenti i primi 27 libri dell'opera: Manuela Mari ha tradotto i libri I-XVIII, Filippo Canali De Rossi i libri XIX-XXVII). Altra recente, pregevole traduzione italiana è quella di vari autori (Fabio Cannatà, Giulio Colesanti, Andrea Ercolani, Riccardo Palmisciano, Livio Sbardella, Maurizio Sonnino, Claudio Tartaglino): POLIBIO, *Storie*, a cura di R. NICOLAI, Roma 1998. Il testo greco è citato dall'edizione teubneriana di Theodor Büttner-Wobst.

derno: Machiavelli e Montesquieu *in primis*). La vittoria di Roma sul mondo greco si spiega essenzialmente con la superiorità della costituzione romana, poiché – dice Polibio – «in ogni vicenda si deve ritenere che la causa più importante di una riuscita felice o di un esito contrario sia la struttura costituzionale [μεγίστην δ' αἰτίαν ἡγήτεον ἐν ἅπαντι πράγματι καὶ πρὸς ἐπιτυχίαν καὶ τούναντίον τὴν τῆς πολιτείας σύστασιν]: [10] non solo, infatti, scaturiscono da questa, come da una sorgente, tutti i progetti e i disegni di imprese, ma da questa essi sono anche portati a compimento»⁶. Quanto alla superiorità della costituzione romana, che l'ostaggio Polibio aveva potuto studiare ed ammirare da un osservatorio privilegiato (la casa degli Scipioni), essa trova a sua volta spiegazione nel fatto di non essere sottoposta alla perenne instabilità determinata dalla legge della ἀνακύκλωσις⁷. La costituzione romana descritta da Polibio non era, infatti, né monarchica né aristocratica né democratica in quanto monarchica, aristocratica e democratica al tempo stesso; più precisamente, con le parole di Polibio: «nessuno, nemmeno tra i Romani, avrebbe potuto dire con sicurezza se il sistema politico nel suo insieme fosse aristocratico, democratico o monarchico. Ed era naturale che la pensassero così. [12] A considerare l'autorità dei consoli, infatti, esso sarebbe apparso senz'altro monarchico e regale; a considerare quella del senato, aristocratico; se invece si fosse considerata l'autorità del popolo, sarebbe sembrato chiaramente democratico»⁸.

Lasciando da parte, per il momento, il problema della «costituzione mista» (quale era, secondo Polibio, la costituzione romana all'apogeo della Repubblica⁹) e le sue implicazioni per il tema di questo intervento, non si può non rilevare la modernità di una storiografia che riconosce nella costituzione un fondamentale, anzi *il* fondamentale elemento di spiegazione storica¹⁰. Tanto più è importante l'acribia dell'elencazione dei poteri dei consoli, del senato e del popolo, che costituisce per Polibio il fondamento documentario della sua spiegazione costituzionale (e per noi una fonte praticamente unica nella sua sistematicità). Alla rassegna dei poteri dei consoli, del senato e del popolo Polibio dedica tre specifici capitoli del VI libro: 12, 13 e 14. Sebbene i tre capitoli siano tali da implicarsi e illustrarsi a vicenda, mi limito a riproporre la parte essenziale del capitolo 14, dedicato ai poteri del popolo, che dunque più direttamente interessa un convegno dal titolo «Popolo e potere nel mondo antico».

⁶ VI 2,9-10.

⁷ Vd. però VI 57 (e quel che si dice, in proposito, a p. 91 e n. 23).

⁸ VI 11,11-12.

⁹ Vd. più avanti, p. 88 e n. 14.

¹⁰ Sulla teoria polibiana delle costituzioni come causa e, quindi, spiegazione del processo storico vd. P. PÉDECH, *La méthode historique de Polybe*, Paris 1964, pp. 304-308.

3. «In conseguenza di ciò [di quanto esposto nei due capitoli precedenti sui poteri – rispettivamente – dei consoli e del senato], è lecito domandarsi quale sia mai la parte lasciata al popolo nel sistema politico, [2] dal momento che il senato ha il controllo su tutte le questioni particolari delle quali abbiamo parlato e che – l'aspetto più importante – regola tutte le entrate e le uscite, mentre i consoli [...] hanno i pieni poteri sui preparativi di guerra e autorità assoluta sul campo. [3] Ebbene, anche al popolo viene lasciata una parte, e assai rilevante [καταλείπεται μερίς καὶ τῷ δήμῳ, καὶ καταλείπεται γε βαρυτάτη]. [4] Solo il popolo, infatti, in questa costituzione, ha il controllo degli onori e delle pene, le sole cose dalle quali sono tenuti uniti gli imperi, gli stati e, in una parola, tutta la vita degli uomini [...]. [6] Il popolo, dunque, spesso giudica una causa che prevede sanzioni in denaro, quando l'ammenda per il reato sia considerevole, e soprattutto giudica coloro che hanno ricoperto cariche importanti. È il solo a giudicare la cause capitali [...]. [9] Per di più, il popolo assegna le cariche a chi ne è degno: questa, in uno stato, è la più bella ricompensa per la rettitudine di un uomo. [10] Esso esercita la sua autorità anche sull'approvazione delle leggi e – l'aspetto più importante – è il popolo a decidere della pace e della guerra. [11] Per giunta, riguardo a un'alleanza, a un trattato di pace e alla conclusione di patti, è il popolo a ratificare e rendere operante o meno ciascuno di questi atti. [12] Così, [...] da ciò si potrebbe a buon diritto concludere che il popolo ha una parte importantissima [μεγίστην ὁ δῆμος ἔχει μερίδα] e che il sistema politico è democratico [δημοκρατικόν ἐστι τὸ πολίτευμα]»¹¹.

La conclusione del capitolo 14 fa ben costruito *pendant* a quella del capitolo 12, dedicato ai poteri dei consoli («Così, si potrebbe dire a buon diritto, se si guardasse a questa parte [cioè, ai poteri dei consoli], che il sistema politico è semplicemente monarchico e regale [μοναρχικὸν ἀπλῶς καὶ βασιλικόν ἐστι τὸ πολίτευμα]»¹²), e a quella del capitolo 13, dedicato ai poteri del senato (tali che «a uno che si fermi in città mentre non sono presenti i consoli la costituzione appare compiutamente aristocratica [τελείως ἀριστοκρατικὴ φαίνεται ἡ πολιτεία]: [9] [...] di questo sono convinti molti Greci e molti re [...], poiché il senato regola quasi tutte le questioni che li riguardano»¹³). Costituzione «mista», dunque¹⁴. Ma tale giudica Poli-

¹¹ VI 14.

¹² VI 12,9.

¹³ VI 13,8-9.

¹⁴ Cioè, «costituzione che consiste dell'unione delle forme particolari sopra ricordate [monarchia, aristocrazia, democrazia]: così la definisce propriamente Polibio, giudicandola per ciò stesso la migliore (VI 3,7: δῆλον γὰρ ὡς ἀρίστην μὲν ἡγήτεον πολιτείαν τὴν ἐκ πάντων τῶν προειρημένων ἰδιωμάτων συνεστῶσαν). A cinquant'anni dalla sua pubblicazione, resta fondamentale l'analisi di K. VON FRITZ, *The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity. A Critical Analysis of Polybius' Political Ideas*, New York 1954: sulla concezione polibiana della costituzione mista vd. spec. pp. 60-95.

bio la costituzione repubblicana al suo apogeo non solo e non tanto per la tripartizione dei poteri, quanto per la serie di condizionamenti e di controlli che i poteri di ciascuna delle tre componenti trovano in quelli delle altre due: un complesso ma efficace sistema di *checks and balances*, potremmo dire, con appropriato riferimento alla tradizione britannica, storica e storiografica¹⁵.

È, questo, l'argomento svolto in una compatta triade di capitoli (15-17), che fa immediato séguito alla precedente (12-14), con la quale anzi si salda in organica unità, introdotta dal capitolo 11 e conclusa dal capitolo 18. Il capitolo 15 spiega perché i consoli non possano non tener conto del senato e del popolo. In particolare, «non possono evitare di prestare attenzione [...] al popolo, anche quando vengono a trovarsi molto lontano dalla patria, poiché è il popolo [...] che annulla e ratifica trattati di pace e patti. [10] Ma, soprattutto, i consoli, nel deporre la carica, debbono sottoporre al popolo il resoconto del loro operato. [11] Sicché non è mai prudente per i consoli tenere in scarsa considerazione il favore [...] del popolo [ὥστε κατὰ μηδένα τρόπον ἀσφαλές εἶναι τοῖς στρατηγοῖς ὀλιγωρεῖν (...) τῆς τοῦ πλήθους εὐνοίας]»¹⁶. Così, nel cap. 16: «Il senato [...], che dispone di un potere così grande, in primo luogo negli affari pubblici è costretto a tener conto della moltitudine e a prendere in considerazione il popolo, [2] e non può portare a termine le principali e più importanti inchieste sui reati commessi contro lo stato, ai quali si applica la pena di morte, né punirli, se il popolo non ratifica la sua deliberazione preliminare. [3] Lo stesso vale per ciò che lo riguarda direttamente: se qualcuno, infatti, propone una legge che o sottrae al senato una parte dell'autorità di cui gode secondo le consuetudini, o abolisce i privilegi e gli onori dei suoi membri, o addirittura ne riduce i patrimoni, il popolo ha l'autorità di introdurre o meno tutte le misure di questo genere. [4] È la cosa principale è che, se uno solo dei tribuni si oppone, il senato non solo non può mettere in atto alcuna decisione, ma neppure [...] tenere consiglio e riunirsi [5] (i tribuni sono sempre tenuti a eseguire le decisioni del popolo e a uniformarsi soprattutto alla sua volontà). Perciò, per tutte queste ragioni, il senato teme la moltitudine e tiene conto del popolo [διὸ πάντων τῶν προειρημένων χάριν δέδιδε τοὺς πολλοὺς καὶ προσέχει τῷ δήμῳ τὸν νοῦν ἢ σύγκλητος]»¹⁷.

¹⁵ Nella citata analisi di Kurt von Fritz, vd. rispettivamente pp. 155-183 e 184-219, per quanto riguarda «distribution of power in the Roman Republic», da una parte, e «separation of powers, and system of checks and balances», dall'altra. (Vd. poi spec. F.W. WALBANK, *Polybius*, Berkeley-Los Angeles-London 1972, pp. 130-156, e *Polybius, Rome and the Hellenistic World*, Cambridge 2002, pp. 277-292).

¹⁶ VI 15,9-11.

¹⁷ VI 16. – Un intervento di Wilfried Nippel, al convegno, richiamò l'attenzione sul problema sollevato da quanto Polibio dice all'inizio del paragrafo conclusivo (5): ὀφείλουσι δ' αἰεὶ ποιεῖν οἱ δή-

4. I poteri diretti e indiretti del popolo sono, insomma, tanti e tali – nonostante le limitazioni che essi trovano, a loro volta, nei poteri dei consoli e del senato (capitolo 17) – da rendere plausibile l'opinione di Polibio: la costituzione repubblicana non è democratica, è infatti una costituzione mista; ma, in quanto costituzione mista, è *anche* democratica. Come il problema dell'imperialismo romano¹⁸, anche il problema evocato dal titolo di questo contributo (*Democrazia a Roma?*) nasce dunque con Polibio. E da Polibio dipende strettamente la discussione del problema nella storiografia moderna, sia per l'ovvia autorevolezza della sua interpretazione, sia perché di qualsiasi altra interpretazione Polibio è – in ogni caso – fonte essenziale¹⁹. Fonte essenziale, ma non unica. In questa sede, una collazione critica dell'elenco dei poteri del popolo proposto da Polibio e delle occasionali informazioni di varia altra provenienza non è possibile, e nemmeno necessaria: l'analisi puntuale di Frank W. Walbank²⁰ mostra, infatti, che le divergenze riguardano questioni specifiche più che il problema generale; riguardano, tuttavia, il problema generale due aspetti essenziali della documentazione polibiana sulla natura della costituzione repubblicana.

Il primo è di natura storico-cronologica. Polibio, che viveva nel quarto secolo della repubblica, sapeva che la costituzione repubblicana era il risultato non di una elucubrazione teorica, ma di una concreta evoluzione storica²¹ che aveva raggiunto la sua ἀκμή al tempo della guerra annibalica (tant'è vero che l'*excursus* del VI libro è inserito nel corso di essa, e precisamente dopo la battaglia di Canne – perché è nei momenti più difficili che si riconosce la for-

μαρχοι τὸ δοκοῦν τῷ δήμῳ καὶ μάλιστα στοχάζεσθαι τῆς τούτου βουλήσεως. Gli studiosi tendono perlopiù ad escludere che questo giudizio di Polibio sia stato inserito in una revisione del VI libro, alla luce dell'esperienza gracciana; tanto più significativa è la conseguente questione: in che misura tale giudizio aderisca alla teoria e alla prassi del tribunato della plebe nella prima metà del II secolo.

¹⁸ Vd. D. MUSTI, *Polibio e l'imperialismo romano*, Napoli 1978, spec. pp. 41-67.

¹⁹ Le più recenti rassegne dei contributi dedicati ai vari aspetti documentari dell'opera di Polibio sono quelle di WALBANK, *Polybius, Rome and the Hellenistic World* cit., pp. 1-27, e di J. THORNTON, *Polibio e Roma. Tendenze negli studi degli ultimi anni*, StudRom 52, 2004, pp. 108-139 (prima parte).

²⁰ *A Historical Commentary on Polybius*, I, Oxford 1957, spec. pp. 682-688 (VI 14: poteri del popolo) e 688-692 (VI 15 e 16: dipendenza dei consoli e del senato dal popolo). – Trascorsi ormai quasi cinquant'anni dalla pubblicazione del I volume del fondamentale commento di Walbank, un aggiornamento sullo stato delle varie questioni è offerto dalle *Notes complémentaires* di Claude Nicolet nell'edizione di Raymond Weil: POLYBE, *Histoires*, VI, Paris 1977, e ora dall'ampio apparato di note – di John Thornton – nella citata edizione di Domenico Musti (III, Milano 2002).

²¹ Come mostra il confronto fra la costituzione romana e quella di Licurgo: VI 10,13-14 («I Romani [...] hanno raggiunto lo stesso risultato nelle istituzioni della patria [14] non in forza di un ragionamento [οὐ μὴν διὰ λόγον], ma attraverso molte lotte e vicissitudini, scegliendo il meglio sempre e solo sulla base della conoscenza maturata nei rovesci della fortuna [διὰ δὲ πολλῶν ἀγώνων καὶ πραγμάτων, ἐξ αὐτῆς ἀεὶ τῆς ἐν ταῖς περιπετείαις ἐπιγνώσεως αἰρούμενοι τὸ βέλτιστον]: giunsero così allo stesso risultato di Licurgo e al sistema migliore tra le costituzioni dei nostri tempi»).

za di una costituzione!²²). Polibio visse, poi, abbastanza da vedere l'inizio della crisi di quella costituzione, negli anni successivi al 146 (e, soprattutto, al 133): si rese conto che anche la costituzione romana era soggetta alla corruttibilità delle cose umane, e fu allora – forse – che elementi di segno negativo dovettero insinuarsi *a posteriori* nel compatto tessuto ottimistico così del VI, come degli altri libri stesi negli anni del primo soggiorno a Roma, fra il 167 e il 150 (i successivi libri furono stesi dopo il 146)²³. La costituzione repubblicana al suo apogeo che Polibio descrive ed ammira è, insomma, quella da lui direttamente conosciuta, e discussa – si può ben credere – con i suoi illustri ospiti, durante il primo soggiorno a Roma: è, in termini cronologici, la costituzione della prima metà del II secolo. Alla prima metà del II secolo va riferita essenzialmente, se non esclusivamente, la documentazione di Polibio.

Un secondo aspetto della documentazione polibiana sulla natura della costituzione repubblicana che interessa direttamente il problema generale, cioè il problema in esame, è di natura storico-concettuale. Nella prospettiva di questo contributo interessa solo marginalmente la concezione polibiana di *δημοκρατία* (molte volte discussa anche di recente, soprattutto da Domenico Musti²⁴). Interessa, invece, chiedersi che cosa sia propriamente (cioè, storicamente) il *δῆμος*, al quale Polibio attribuisce tanti e tali poteri²⁵. È, con una formula sintetica, il popolo che partecipa alle decisioni dei comizi (centuriati e tributi). Ma che cosa rappresenta questo popolo dei comizi all'interno dello stato romano della prima metà del II secolo? Lasciando ovviamente da parte i sudditi delle provincie, lasciando da parte anche – in Italia – i *socii populi Romani* e i *socii Latini nominis* (almeno formalmente alleati, non membri, dello stato romano), i *cives Romani* ai quali spettava costituzionalmente il potere dello stato si estendevano ormai su gran parte della sezione centrale della penisola italica (dall'Etruria meridionale alla Campania settentrionale, alla costa adriatica²⁶). Si capisce che solo i *cives Romani* che abitavano in Roma o nelle immediate vicinanze avevano la concreta pos-

²² Così Polibio: VI 2,4-7.

²³ Il problema cronologico della composizione e pubblicazione dei vari libri resta aperto: vd. WALBANK, *Polybius* cit., pp. 16-25, ed ora MUSTI, *Introduzione* cit., pp. 10-12. Particolarmente significativi, in ordine a quanto si dice nel testo, due capitoli di carattere generale: III 4 (è la conclusione del secondo proemio) e VI 57 (dove anche la costituzione romana è implicitamente ricondotta alla legge della *ἀνακύκλιωσις*); vd. WALBANK, *Polybius, Rome and the Hellenistic World* cit., pp. 193-211, spec. 206-208.

²⁴ Ricordo, in particolare, il suo volume *Demokratia. Origini di un'idea*, Roma-Bari 1995, pp. 294-310. E vd. ora P.A. TUCI, *La democrazia di Polibio tra eredità classica e federalismo*, nel volume *Gli stati territoriali nel mondo antico*, a cura di C. BEARZOT-F. LANDUCCI-G. ZECCHINI, Milano 2003, pp. 45-86.

²⁵ Il problema è ben posto da F. MILLAR, *The Roman Republic in Political Thought*, Hannover-London 2002, pp. 27-28 (e vd., in generale, pp. 23-36: *Polybius and the Roman Constitution*).

²⁶ Si rinvia alla rappresentazione cartografica di Plinio Fraccaro, nelle varie edizioni del fortunato *Atlante storico* dell'Istituto Geografico De Agostini.

sibilità di partecipare all'esercizio del potere. (È un problema di cui solitamente si parla come conseguenza della guerra sociale, ma che – su scala minore – esisteva già da secoli: è il problema di una città-stato che continuava a governarsi secondo le categorie politico-costituzionali della città-stato quando, da tempo, non lo era più). Quanto ai *cives Romani* che avevano la concreta possibilità di partecipare all'esercizio del potere, è ben noto che solo una minoranza di essi (una minoranza di una minoranza, dunque) faceva effettivo uso di tale possibilità²⁷; e tanto più facile risultava alla *nobilitas* senatoria influire sulle decisioni del popolo nei comizi attraverso l'istituto della *clientela*²⁸ o la pratica dell'*ambitus*.

5. Alla luce di queste e di analoghe considerazioni (per esempio, sul carattere censitario dei comizi centuriati), la somma imponente dei poteri popolari elencati ed illustrati da Polibio resta tale, ovviamente, ma sembra ridursi ad una facciata di forme costituzionali più che ad un'effettiva realtà di esercizio del potere. È stata questa, fino a vent'anni fa, l'opinione di gran lunga prevalente nella storiografia moderna, che interpretava la costituzione repubblicana in senso oligarchico, come strumento del potere pressoché esclusivo della *nobilitas* senatoria²⁹. Tanto più significative le eccezioni.

In Italia, per esempio, già nel 1947 – in ardita polemica contro un giudizio di Gaetano De Sanctis³⁰ – così si esprimeva Antonio Guarino³¹: «L'affer-

²⁷ Vd. R. MACMULLEN, *How many Romans voted?*, *Athenaeum* 68, 1980, pp. 454-457.

²⁸ Sulla *clientela* nel II secolo, con specifico riferimento all'attività delle assemblee politiche, vd. N. ROULAND, *Pouvoir politique et dépendance personnelle dans l'antiquité romaine*, Bruxelles 1979, pp. 304-323.

²⁹ Ad una rassegna di questa, del resto ben nota, posizione storiografica darebbe opportuno inizio M. GELZER, *Die Nobilität der römischen Republik*, Leipzig-Berlin 1912 (= *Kleine Schriften*, I, Wiesbaden 1962, pp. 17-135), spec. pp. 115-116 (= 134-135); e, nella rassegna, un posto di particolare rilievo spetterebbe a R. SYME, *The Roman Revolution*, Oxford 1939 (rist. 1952), spec. pp. 10-27 (trad. it.: *La rivoluzione romana*, Torino 1962, pp. 12-29). – Alla fortuna di tale posizione storiografica, anche al di fuori della cultura specialistica, ha indubbiamente concorso la più familiare storia tardorepubblicana, in un quadro costituzionale ormai profondamente diverso (di fatto) da quello descritto da Polibio. Piace, al riguardo, recuperare l'equilibrato giudizio di A. GARZETTI, *Gli ideali politici di Atene e di Roma*, Milano 1964, p. 21: «Lo sviluppo costituzionale di Roma fu nelle grandi linee analogo a quello degli stati greci, col suo passaggio dal regime monarchico all'aristocratico e poi al democratico. Ma gli ideali che presiedettero alle trasformazioni (la liberazione dal tiranno, l'aspirazione della plebe alla parificazione politica degli ordini), furono rivestiti dalla tradizione dei colori ben noti, dai quali risultò falsata la reale prospettiva, perché la tradizione applicò le esperienze più tarde di un'epoca nella quale la democrazia romana, già da sempre democrazia moderata per congenita vocazione, indotta dalle stesse esigenze d'impero, e dai danni recati dall'impero, era divenuta un'oligarchia effettiva, e si preparava al grande ritorno monarchico».

³⁰ *Essenza e caratteri di un'antica democrazia*, Quaderni di Roma 1, 1947, pp. 43-58 (= *Scritti minori*, V, Roma 1983, pp. 489-507), in particolare 43 (= 489-490): «D'una democrazia romana si parla, è vero, da antichi e da moderni. Ma il regime costituzionale romano in quei secoli dell'età repubblicana per cui ne abbiamo adeguata conoscenza, cioè dal III sec. a.C. in poi, è di fatto una oligarchia» (segue un'articolata motivazione di tale giudizio).

³¹ *La democrazia romana*, Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania 1, 1946/47,

mazione corrente che Roma mai non conobbe, nel corso della sua storia più che millenaria, un vero e proprio sistema democratico di governo esprime un convincimento tanto vastamente diffuso, quanto, a mio parere, privo di fondamento giuridico». Questa posizione, alla quale Guarino diede forma definitiva più di trent'anni dopo, in un volumetto dal titolo *La democrazia a Roma*³², è tanto più notevole per l'accoglienza trovata in parte della romanistica³³, ovviamente sensibile alla rilevanza storica degli aspetti anche formali, in senso giuridico, di un sistema costituzionale. A fondamento della sua tesi Guarino poneva, infatti, il principio che il carattere democratico o non democratico, il carattere più o meno democratico di un sistema statale è determinato dal suo ordinamento giuridico-costituzionale, non dalla prassi politica³⁴: principio tanto interessante sul piano della discussione teorica, quanto pericoloso sul piano del concreto giudizio storico (dovremo ritenere liberale il regime fascista in Italia perché lo statuto albertino non fu mai, formalmente, abolito?). Ma, sul piano storico, sorprende soprattutto l'estensione dello «stato a governo democratico» all'intera età del principato³⁵.

E tuttavia, in altre forme e in ben più ristretto (e plausibile) ambito cronologico, il nocciolo di tale posizione è passato nell'ultimo ventennio dalla storiografia giuridica alla storiografia politica. Una rassegna di questo interessante capitolo di storia degli studi dovrebbe cominciare da due contributi in certo modo complementari: di Claude Nicolet (1983) e di Fergus Millar (1984). Se quello di Nicolet (*Polybe et la «constitution» de Rome: aristocratie et démocratie*³⁶) privilegia in sostanza l'aspetto aristocratico – senatoriale – della costituzione repubblicana³⁷, quello di Millar (*The Political Character of the Classical*

pp. 91-107: 91. (Il saggio fu ripubblicato dall'autore in appendice alla sua edizione delle *Res gestae divi Augusti*², Milano 1968, pp. 56-72, con una postilla: pp. 72-74; *ivi*, pp. 75-88, un successivo intervento sul tema: *La crisi della democrazia romana*, Labeo 13, 1967, pp. 7-21). – È appena il caso di rilevare che l'interesse storiografico per la democrazia antica era sollecitato e alimentato, nell'Italia dei primi anni del dopoguerra, dal forte dibattito politico intorno al ristabilimento della democrazia. Una situazione per certi versi analoga si riconosce nella Germania degli anni di Weimar: vd. per esempio W. ENBLIN, *Die Demokratie und Rom*, Philologus 82, 1927, pp. 313-328.

³² Napoli 1979.

³³ Per quanto riguarda la romanistica italiana, Guarino ricorda in particolare (*La democrazia a Roma* cit., pp. 14-15) Francesco De Martino, Giuseppe Branca, Pierangelo Catalano; vd. inoltre G. CRIFÒ, *Su alcuni aspetti della libertà in Roma*, AG 154, 1958, pp. 3-72 (è il primo di una lunga serie di interventi sul tema).

³⁴ *La democrazia a Roma* cit., p. 12.

³⁵ *Ivi*, pp. 79-98. Vd. la recensione di W. EDER, ZRG 98, 1981, pp. 570-572.

³⁶ Nel volume *Demokratia et Aristokratia. À propos de Caius Gracchus: mots grecs et réalités romaines*, sous la direction de C. NICOLET, Paris 1983, pp. 15-35.

³⁷ «La République que décrit Polybe par approches successives, et en multipliant les points de vue, est quand même une République sénatoriale»: *ivi*, p. 20. (Tanto più è opportuno ricordare, dello stesso autore, il quadro d'insieme della partecipazione popolare alla vita politica in età repubblicana:

*Roman Republic, 200-151 B.C.*³⁸) si propone di dimostrare che «Polybius was right and his modern critics are wrong. We do have to see the power of the people as one significant element in Roman politics»³⁹. Un'essenziale analisi di questo contributo di Millar e dei successivi contributi, suoi e di altri, è stata proposta da Martin Jehne nelle pagine introduttive di un volume da lui curato: *Demokratie in Rom? Die Rolle des Volkes in der Politik der römischen Republik*⁴⁰). Se i tre contributi che costituiscono il volume convergono – in misura diversa – nel riconoscimento del «ruolo del popolo nella politica della repubblica romana», appunto, più cautamente e tradizionalmente così conclude Emilio Gabba la sua articolata discussione del volume⁴¹: «Sembra piuttosto difficile fondarsi sul ragionamento polibiano per sostenere che alla metà del II sec. a.C. la partecipazione del popolo nei comizi rappresentasse un valore preminente nel sistema politico romano». Trasferito dalla storiografia giuridica alla storiografia politica, il problema resta insomma aperto: come tale, meritava di essere proposto alla riflessione di questo convegno⁴².

6. Per la natura stessa del problema, la sua discussione implica inevitabili presupposti di carattere generale (cioè, politologico). Se ne formulano tre, più direttamente connessi (mi sembra) con la discussione del problema.

(1) Come quando era più di moda parlare di comunismo, anche parlando di democrazia – antica e moderna – si dovrebbe sempre distinguere fra democrazia ideale e democrazia reale. E, lasciando a filosofi e utopisti le costituzioni che non sono mai esistite (come diceva Polibio a proposito della *πολιτεία* di Platone⁴³), lasciando a Lincoln il nobile sogno di un «government of the people, by the people, for the people»⁴⁴, possiamo circoscrivere una

Le metier de citoyen dans la Rome républicaine, Paris 1976, pp. 280-424, spec. 282-294: *Le rôle du peuple dans la «constitution mixte»*).

³⁸ JRS 74, 1984, pp. 1-19 (= F. MILLAR, *The Roman Republic and the Augustan Revolution*, Chapel Hill-London 2002, pp. 109-142). Già nel titolo del contributo di Millar, è significativa la periodizzazione.

³⁹ *Ivi*, p. 2 (= 111). E vd. G.M. ROGERS, *Polybius Was Right*: introduzione al citato volume di Millar, pp. XI-XVI.

⁴⁰ Stuttgart 1995, pp. 1-9 (*Einführung: Zur Debatte um die Rolle des Volkes in der römischen Politik*), con l'elenco degli interventi di Fergus Millar seguiti a quello del 1984 (p. 1 n. 2) e degli analoghi interventi di Andrew Lintott e John North (p. 4 n. 18).

⁴¹ *Democrazia a Roma*, Athenaeum 85, 1997, pp. 266-271.

⁴² Preparando per la stampa il testo letto a Cividale, tanto più è sembrato opportuno rinunciare al previsto ampliamento ed approfondimento di questa sommaria rassegna del problema, perché una sistematica discussione dei suoi vari aspetti ha pubblicato intanto K.-J. HÖLKESKAMP, *Rekonstruktionen einer Republik*, München 2004: con l'elenco bibliografico (pp. 117-146!), vd. spec. pp. 9-17 (*Von der Provokation zur Diskussion: Plädoyer für eine Fortsetzung*) e 73-84 (*Zwischen "Aristokratie" und "Demokratie": Jenseits einer überholten Dichotomie*).

⁴³ VI 47,7-10 (ripreso da Cic. *De orat.* I 224 e 230; *De rep.* II 21).

⁴⁴ Sui vari problemi, terminologici e contenutistici, della celebre dichiarazione programmatica vd. G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano 1993, p. 31.

definizione di democrazia nei termini concreti di «partecipazione popolare, più o meno ampia, alla formazione della decisione politica e al governo»⁴⁵. – (2) Attesa l'esistenza di questa partecipazione popolare («più o meno ampia», appunto) nella realtà costituzionale descritta da Polibio, la conseguente domanda è: «Quanta democrazia?»⁴⁶. Il giudizio sulla costituzione romana nella prima metà del II secolo a.C. rinvia, così, al giudizio sulla storia romana nell'età dell'imperialismo, che è storia anche di decisioni tanto gravi quanto sofferte, a cominciare da quella dell'assemblea popolare che nel 200, conclusa appena la guerra annibalica, prima rifiutò con voto quasi unanime, poi approvò la dichiarazione di guerra alla Macedonia⁴⁷: una svolta irreversibile⁴⁸. Ma già nella descrizione liviana della vicenda (niente, purtroppo, è sopravvissuto della corrispondente descrizione polibiana) è trasparente il problema di fondo: quale e quanta effettiva autonomia aveva il popolo in questa e nelle analoghe decisioni popolari che scandiscono la storia dell'imperialismo romano? – (3) La distinzione filosofico-politologica fra democrazia ideale e democrazia reale si ripropone, dunque, come distinzione storica fra democrazia formale e democrazia sostanziale (*δημοκρατία ἀληθινή*, con parole di Polibio⁴⁹ che, pur riferite ad un sistema democratico *sui generis* come quello della Lega Achea, ricordano che la distinzione era già familiare alla riflessione antica, prima che alla polemica politica moderna⁵⁰).

Alla luce di questi tre presupposti, soprattutto del terzo, qual è il valore della testimonianza di Polibio? Come sempre, quando si esamina l'opera di uno storico degno di questo nome (e Polibio è in massimo grado degno di questo nome), dovremo preliminarmente distinguere 'ricostruzione' e 'interpretazione': distinzione ovvia, ma – forse perché tale – spesso disattesa. E, lasciando ormai da parte la pur significativa interpretazione che della costituzione repubblicana all'apogeo Polibio ha formulato sulla base del pensiero politico greco, si tratta dunque di valutare la sua previa sistemazione dei

⁴⁵ Così GABBA, *Democrazia a Roma* cit., pp. 266-267.

⁴⁶ Vd. G. SARTORI, *Democrazia*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, II, Roma 1992, pp. 742-759, in particolare 757-758 (e nel citato volume *Democrazia. Cosa è*, pp. 119-120).

⁴⁷ Liv. XXXI 6,3: *rogatio de bello Macedonico primis comitiis ab omnibus ferme centuriis antiquata est*; 8,1: *Ab hac oratione* [il discorso del console P. Sulpicio Galba occupa l'intero capitolo precedente] *in suffragium missi, uti rogaret, bellum iusserunt*.

⁴⁸ Vd. G. DE SANCTIS, *Storia dei Romani*, IV 1, Torino 1923, pp. 28-32 (= IV 1², Firenze 1969, pp. 28-31).

⁴⁹ II 38,6.

⁵⁰ Come è ben noto, tale distinzione – e contrapposizione – era, a suo tempo, il cavallo di battaglia della polemica delle democrazie cosiddette «popolari» contro le democrazie «borghesi». Il dibattito sopravvive in termini di contrapposizione fra democrazia come libertà e democrazia come uguaglianza: con i frequenti interventi pubblicistici di Luciano Canfora, in particolare nel «Corriere della Sera», ricordo il suo recente volume *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari 2004.

dati documentari. In sintesi (e in conclusione): Polibio conosceva benissimo, anche direttamente, la storia della prima metà del II secolo a.C.; conosceva benissimo, in particolare, i meccanismi formali e sostanziali del governo della *res publica*, i meccanismi formali e sostanziali delle decisioni con le quali le varie componenti costituzionali partecipavano all'esercizio del potere. Dalla singolare solidità del fondamento documentario di questa parte dell'opera di Polibio discende, appunto, l'attendibilità della sua ricostruzione così del sistema costituzionale repubblicano all'apogeo, come degli specifici poteri di ciascuna delle sue componenti. Quale che sia la definizione che piaccia dare del sistema nel suo insieme (Polibio, in sostanza, non la dava), resta l'imponenza e il significato – nella prospettiva storica di «Popolo e potere nel mondo antico» – della somma di poteri che la costituzione repubblicana affidava al popolo e che il popolo si trovò ad esercitare quando Roma unificava il Mediterraneo e la civiltà antica.