

# La corruzione nell'antica Roma

di Silvia Mollo

L'idea di questa tematica nasce ovviamente dalle sollecitazioni degli avvenimenti contemporanei, dalle riflessioni imposte dal decadimento morale, sotterraneamente presente da tempo, ma ora emerso alla vista di tutti e reso pubblico ed ufficiale nelle aule di tribunale.

Per uno storico dell'età antica, ed in particolare romana, risulta immediato il collegamento con quell'epoca e con i discorsi moralistici, esaltatori della *virtus*, della *fides*, del *civis Romanus bonus*, che ancora oggi tormentano voi studenti dalle pagine delle raccolte di traduzioni e di autori latini e hanno tormentato noi studenti di un tempo.

Curiosamente proprio quell'enumerazione di virtù civiche, di esortazioni ad agire per il bene dello Stato e di condanna di atteggiamenti illeciti e lesivi del bene comune concorrono a restituire un'immagine piuttosto fosca e buia, corrotta dell'età romana, soprattutto del I sec. a.C., alla fine della Repubblica.

Da qui il parallelo con l'epoca moderna e la conclusione consolatoria che tutto era già presente, che in fondo noi, figli, seppur molto alla lontana, di quel popolo, nulla abbiamo inventato, siamo corrotti come allora, anzi, nonostante la corruzione, un impero di quella portata sopravvisse per sette secoli.

Questo è in fondo il messaggio anche di un recentissimo libro, uscito proprio sull'onda emotiva della situazione politica italiana, *La corruzione politica nell'antica Roma*<sup>1</sup>, ad opera di Luciano Perelli, docente universitario di letteratura latina e storia romana a Torino, reso famoso dal suo manuale di

---

<sup>1</sup>L. PERELLI, *La corruzione politica nell'antica Roma*, Milano 1994.

*“Storia della letteratura latina”, sul quale personalmente, ma, penso, generazioni di studenti liceali hanno studiato.*

Vorrei tuttavia ricondurre il discorso ad un ambito più rigorosamente storico per evitare pericolosi anacronismi, nei quali cos’ spesso cadiamo noi moderni, soprattutto in relazione all’età classica. Errore tipico non soltanto dei moderni, ma di molti storici, di studiosi del diritto, di costituzionalisti, di teorici politici, di filosofi, che si sono avvicinati nei secoli dall’età medioevale ad oggi; forse perché nell’esperienza greca e romana si sono volute trovare le giustificazioni teoriche, le elaborazioni concettuali e le pratiche politiche delle diverse forme di governo, di modelli e di categorie quali la città-stato, l’imperialismo, sovrapponendo spesso ideologie contemporanee, di cui si voleva trovare una giustificazione autorevole nel passato.

Quello che mi propongo, nei limiti delle mie conoscenze e delle finalità stesse di questa comunicazione, è operare un’interpretazione della corruzione del mondo romano il più aderente possibile alla realtà storica antica, non al fine di una rivalutazione del passato in antitesi alla posizione del PERELLI<sup>2</sup> che nella sua introduzione afferma testualmente: *«La corruzione della vita politica e dell’amministrazione pubblica in Roma antica aveva dimensioni enormemente superiori a quelle attuali».*

Non intendo dunque minimizzare, né concludere che la società romana non era corrotta, ma storicizzare le forme di corruzione di cui abbiamo testimonianza, leggerle in modo diacronico, non come se provenissero da un unico ambito cronologico, avulso dai problemi economici e sociali, per inquadrarle all’interno dell’idea di Stato, di comunità che i Romani stessi avevano e che non rimase costante per tutti i secoli della lunga vita della Repubblica e dell’Impero.

---

<sup>2</sup>L. PERELLI, *op. cit.*, p.7.

Una distinzione è necessario operare sulla natura stessa delle fonti, perché una cosa sono i testi di leggi che prevedono reati precisi, lettere private che raccontano episodi di corruzione e altra cosa sono le orazioni ciceroniane, inerenti ad atti processuali di difesa o accusa di imputati, per cui, pur rimanendo indubitabile il reato contestato, bisogna tener conto delle esagerazioni legate all'enfasi oratoria.

Partirei innanzi tutto dalla definizione moderna di corruzione, definizione morale, al cui interno si configurano diversi tipi di reato, la corruzione vera e propria, la concussione e il peculato, per verificare se le nostre categorie giuridiche sono utilizzabili per la situazione romana e se esistessero già.

La CORRUZIONE<sup>3</sup> è un reato lesivo dell'interesse generale in quanto impedisce che gli organi pubblici esercitino nei confronti del cittadino le funzioni loro attribuite dalla legge con regolarità e disinteresse. Si può definire un "contratto" illecito tra pubblico ufficiale e cittadino, per cui il pubblico ufficiale per compiere un atto del suo ufficio o un atto contrario ai suoi doveri riceve per sé o per un terzo (o ne accetta anche solo la promessa) una retribuzione che non gli è dovuta.

La CONCUSSIONE<sup>4</sup> si configura invece quando è il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alla sua funzione, costringe taluno a dare o promettere indebitamente denaro e/o altri beni a lui o ad un terzo in cambio di un atto inerente ai propri doveri o ad essi contrario. Si tratta dunque di un "ricatto" operato dal pubblico ufficiale nei confronti del cittadino.

---

<sup>3</sup>V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino 1982, pp. 212 e segg.

<sup>4</sup>V. MANZINI, *Trattato cit.*, pp. 189 e segg.

Infine il PECULATO<sup>5</sup>, che si realizza quando il pubblico ufficiale si appropria del denaro o di un bene mobile altrui, di cui detiene il possesso o ha la disponibilità per ragioni inerenti al suo ufficio; è pertanto un'appropriazione indebita, un furto da parte del pubblico ufficiale contro l'ente a cui è preposto.

Se dunque la condizione necessaria affinché questi reati si configurino è l'esistenza di enti astratti che realizzino interessi pubblici dell'intera comunità, separati dall'interesse privato dei loro titolari, quando cioè non c'è commistione giuridica e politica come nel caso del sovrano assoluto che affermi "lo Stato sono io", allora queste categorie giuridiche possono benissimo essere utilizzate per l'età romana, sicuramente dal V sec. a. C., quando la forma repubblicana aristocratica sostituì la monarchia. Ma anche durante l'Impero, perché l'*auctoritas* del *Princeps* o l'*imperium* poi dell'imperatore vennero a sovrapporsi, ma non sostituirono le istituzioni repubblicane e, soprattutto a livello giuridico, non si attuò mai l'identificazione dello Stato, del bene dello Stato con l'interesse personale dell'imperatore.

Roma era una *res publica*, intesa non soltanto come una *res populi*, cioè come l'insieme di beni e rapporti del *populus* contrapposto a quello dei singoli, alla *res privata*, ma come il risultato di un'opera «collettiva di molte generazioni», come afferma Catone, secondo la testimonianza di Cicerone<sup>6</sup>.

Il *populus* è dunque l'elemento determinante, l'insieme dei *cives* che abitano nello stesso luogo e sono partecipi dell'ordinamento di quella comunità indipendente in quanto titolari di poteri e diritti. Secondo Cicerone<sup>7</sup> il popolo è una

---

<sup>5</sup>V. MANZINI, *Trattato cit.*, pp. 115 e segg.

<sup>6</sup>CICERONE, *Sulla repubblica*, II, 1,2 : "La nostra *res publica* non è stata creata dal genio di uno solo, ma di molti, né durante la vita di un uomo, ma per vari secoli ed epoche".

<sup>7</sup>CICERONE, *Sulla repubblica*, I, 25, 39.

comunità umana *iuris consensus et utilitatis communione*, per consenso di diritto e comunanza di utilità.

Siamo dunque ben lontani dal moderno concetto di sovranità popolare, il *populus* è soltanto contrapposto a *rex*, come elemento caratterizzante della società romana rispetto alle monarchie orientali.

Per altro secondo Polibio, storico greco vissuto a Roma a metà del II sec. a.C., la *res publica* era un modello di costituzione mista, che non poteva essere definita né aristocratica, né democratica, né monarchica, destinata a durare nel tempo perché frutto di un equilibrio tra i diversi poteri.

Tuttavia, al di là delle elaborazioni e definizioni astratte, non vi era un vero equilibrio tra le diverse forze, soprattutto per quanto riguarda il *populus*, al quale, radunato nei comizi centuriati e tributi, spettava l'elezione dei magistrati, l'approvazione delle leggi, i giudizi nei processi capitali, le dichiarazioni di guerra, la ratifica dei trattati internazionali, ma era privo di qualsiasi tipo di iniziativa. Si riuniva solo per convocazione dei consoli (i quali, approfittando di scrupoli religiosi potevano procrastinare la riunione, sospenderla o invalidarla) ed aveva la possibilità soltanto di accogliere o respingere proposte formulate in altra sede, in Senato, e presentate dal magistrato.

Il funzionamento stesso dell'assemblea centuriata per queste operazioni non era democratico in senso moderno, in quanto non solo la distribuzione dei cittadini seguiva un ordine censitario, ma le modalità di voto attribuivano una netta preponderanza alla prima classe centuriata e alle 18 dei cavalieri, che costituivano già la maggioranza (98 su un totale di 193-195 centurie) ed in ogni caso indirizzavano la votazione delle altre.

La vera direzione dello Stato era in mano al Senato, che, pur non avendo potere esecutivo in proprio, lo esercitava attraverso i magistrati, specialmente i consoli, che, allo scadere dell'anno

di carica, avevano assicurato un seggio permanente nel Senato, per cui era loro interesse esaltarne l'autorità.

Quale era la composizione sociale del Senato ? Era costituito dalle più antiche *gentes* patrizie, che risalivano addirittura all'epoca regia e avevano fondato e costruito l'antica repubblica, e dal IV sec. a.C. in poi anche dalle *gentes* plebee, che insieme a quelle patrizie formavano la *nobilitas*, ceto chiuso, autoperpetuatosi per quasi tre secoli, anche se non del tutto impermeabile all'inserimento di nuovi elementi, gli *homines novi* come Catone, Mario, Cicerone.

La struttura gentilizia, che è all'origine della città o le è addirittura preesistente, secondo alcuni studiosi<sup>8</sup>, permase per tutta l'età repubblicana ed imperiale, conservando grosso modo le sue caratteristiche costitutive, se non tutte le sue prerogative, che si fondavano sulla discendenza da un comune capostipite e sul perpetuarsi di una fitta rete di legami non soltanto tra i membri di una *gens*, ma anche con coloro che da essa ricevevano protezione in cambio di prestazioni.

Alludo al fenomeno della CLIENTELA, fenomeno comune nelle aristocrazie italiche nei secoli IX-VIII . a.C., la cui esistenza sembra aver favorito il formarsi della prima comunità romana.

Si trattava di una forza lavoro subordinata, che coltivava le terre gentilizie e all'occasione si trasformava in forza militare, quando non esisteva ancora la schiavitù. Erano dunque cittadini liberi, ma legati da un rapporto di subordinazione personale con il patrizio-patrono, dal quale ricevevano assistenza economica e soprattutto giuridica in una società totalmente dominata dalle organizzazioni gentilizie.

I rapporti patrono-cliente costituivano un patto sacro, basato sulla *Fides*, che già nel III sec. a.C. comincia ad essere venerata come divinità, ed erano giustificati dalla mancanza di

---

<sup>8</sup>F. DE MARTINO, *La costituzione della città-stato* in A. MOMIGLIANO - A. SCHIAVONE ( a cura di ), *Storia di Roma*, Torino 1988, pp. 346-347.

una separazione di poteri: il capo clan era egli stesso esponente politico, sacerdote, giudice ed interprete del diritto, di cui non esisteva formulazione scritta fino alla metà del V secolo a.C.. Tali rapporti, basati sulla reciprocità, concetto tipicamente romano (vedi il duplice significato della parola *gratia*, che indica sia il favore che uno incontra presso gli altri, sia il favore che mostra agli altri, e la famosa clausola esplicativa del senso della divinità per i Romani, *do ut des*) sopravvissero anche nelle epoche successive, caratterizzando una società che fu sempre di tipo aristocratico, in cui il bene dello Stato si configurava in sostanza nell'equilibrio armonico degli interessi delle famiglie dell'*élite* senatoria.

È evidente che il vincolo clientelare, con tutta una serie di obblighi da parte dei clienti, era un'arma potente in mano agli aristocratici per subordinare i ceti inferiori ed un forte ostacolo all'esercizio della giustizia, obbligando ad una specie di omertà sia patrono sia cliente. Era inoltre un'eccellente base di manovra politica e riserva di voti assicurati, visto il consistente numero di clienti che erano obbligati al rito della *salutatio* e a seguire il patrono nelle manifestazioni pubbliche. Da notare che il fenomeno delle grandi masse di clienti aumentò quando vennero meno le strutture sociali ed economiche che avrebbero loro permesso di gestirsi autonomamente come cittadini dello Stato romano, ad esempio a partire dal II sec. a.C. in concomitanza della proletarizzazione dei piccoli proprietari agrari, che, inurbatisi, alimentavano il fenomeno della *plebs* urbana, nullatenente, nullafacente e quindi interessata a porsi sotto la protezione dei cittadini più influenti. Da qui ad etichettare la clientela e l'amicizia come «*associazioni paramafiose*»<sup>9</sup> o affermare che la figura del patrono è assai simile a quella dei padrini avvocati nell'Italia meridionale di qualche tempo addietro<sup>10</sup>, prendendo spunto dalla descrizione

---

<sup>9</sup>L. PERELLI, *op. cit.*, p.21.

<sup>10</sup>L. PERELLI, *op. cit.*, p.30.

di Manlio Manilio che girava in su e in giù nel Foro quasi a sollecitare i cittadini ad utilizzare il suo consiglio, come erano soliti fare anticamente recandosi nelle case dei loro patroni *in solio sedentes*<sup>11</sup>; od ancora che nell'Impero «*il sistema mafioso si adatta alle circostanze*»<sup>12</sup> ne corre.

Quello che impedisce l'assimilazione dei rapporti clientelari con le associazioni mafiose odierne è il senso dello Stato, del bene dello Stato, un concetto astratto, un ente superiore al quale sottostare e nel quale trovavano giustificazione gli atti politici dei singoli.

Il dovere verso la patria era superiore a quello verso la famiglia e gli amici come dimostrano le leggende di Giunio Bruto, che scacciò i Tarquinii malgrado la moglie appartenesse alla famiglia reale, di Orazio Coclite, di Cincinnato, di Muzio Scevola, della serie dei Publio Decio Mure, che condannarono a morte i figli per aver disubbidito alla disciplina militare, e di Attilio Regolo<sup>13</sup>.

Oltre a queste elaborazioni leggendarie, esistono testimonianze storiche di atti concreti del Senato ispirati a questi principi: dopo la disfatta di Canne, ad esempio, i senatori si rifiutarono di riscattare i prigionieri di Annibale, malgrado tra costoro ci fossero molti membri delle famiglie senatorie più in vista; cos' nel I sec. a.C. nessuno dei familiari dei condannati a morte per la congiura di Catilina chiese la grazia per i propri congiunti.

Il potere mafioso persegue invece il benessere di una consorteria, di singoli, negando e combattendo l'idea stessa di Stato.

Per i primi secoli della Repubblica ha dunque meno senso parlare di corruzione, non tanto per seguire il rimpianto

---

<sup>11</sup>CICERONE, *Sull' oratore*, III 33, 133.

<sup>12</sup>L. PERELLI, *op. cit.*, p.58.

<sup>13</sup>Vd. a questo proposito P. A. BRUNT, *La caduta della Repubblica romana*, Roma-Bari 1990, 59-65.

nostalgico dei *prisci mores* da parte degli scrittori del II e I sec. a. C. e perché minori sono le testimonianze pervenuteci (la testimonianza di PLAUTO nella *Aulularia* quando Euclione chiede dove hanno messo la sua pentola d'oro agli spettatori con la toga candidissima della prima fila, dietro ai quali dice di sapere che si nascondono parecchi ladroni, appartiene ad una commedia, la cui vena comica era proprio data dalla caricatura grottesca della realtà e dall'esagerazione), ma perché esisteva un consenso, una *concordia ordinum*, all'interno della quale anche la plebe traeva vantaggio dalla politica espansionistica romana. L'equilibrio si spezza per motivi economici e sociali dopo il II sec. a.C., quando gli enormi proventi delle conquiste, il dilatarsi del territorio che esigeva un'amministrazione diretta, l'immissione di masse enormi di manodopera servile, oltre il contatto con le diverse tradizioni culturali greco-orientali, rompono l'assetto economico-sociale italico della piccola proprietà contadina, determinando il depauperamento dei piccoli proprietari e la divaricazione sempre, più netta tra classe senatoria e *populus*. Nasce il nuovo ceto degli *equites*, che traevano profitto dai commerci, dagli affitti, dagli investimenti finanziari e contemporaneamente si assiste al sorgere di personalità che minacciano la coesione e l'uguaglianza dell'*élite* senatoria.

Tutti questi fatti determinavano contrasti sociali, nuovi rapporti tipici dell'età dei Gracchi, esponenti dei *populares*, cioè interpreti delle esigenze di quelle nuove forze, soprattutto dei cavalieri, che per trovare spazio nella società oligarchica e indebolire la supremazia delle antiche famiglie senatorie, dovevano far leva sul *populus* con un rafforzamento delle assemblee popolari e del potere dei loro rappresentanti, i tribuni della plebe. È in questo clima che, a mio parere, si può iniziare a parlare di un vero e proprio dilagare della corruzione, che è dunque legata comunque ad una spinta dinamica della società, ad un allargamento del potere, ad una maggiore

partecipazione, ad una lotta “democratica”, con i debiti limiti storici di questo concetto.

Veniamo ora alla corruzione politica, in particolare ai BROGLI ELETTORALI.

La prima legge contro i modi illeciti di propaganda elettorale fu presentata nel 358 a.C., la *lex Petelia de ambitu*<sup>14</sup>, con la quale era limitata l'*ambitio* (cioè l'eccessivo darsi da fare) degli *homines novi*, che erano soliti girare per i mercati e le pubbliche riunioni. *Ambitus* deriva infatti dal verbo *ambio*, che significa andare in giro da tutte le parti<sup>15</sup>, ed era proprio l'andare in giro dei candidati per raccogliere voti. Sempre da LIVIO<sup>16</sup> per il 432 a.C. è riferita la notizia di una legge, presentata dai tribuni della plebe, che vietava di rendere più bianca e quindi più visibile la toga dei candidati, i quali indossavano appunto una speciale toga candida, da cui deriva la parola *candidatus*.

Si può notare comunque che la finalità di queste iniziative legislative era la difesa di se stessa da parte dell'aristocrazia per impedire l'accesso di elementi estranei e comunque la difesa di una sorta di uguaglianza, di pari possibilità al suo interno, di limitazione dei contendenti.

Diversa è la situazione dopo il II sec. a.C., quando il voto diventa segreto, quando cioè premono esigenze diverse, in particolare degli *equites* che si opponevano alla chiusura dell'*élite* senatoria.

Fino al 139 a.C. le votazioni venivano fatte oralmente sia nei comizi centuriati sia nei comizi tributi, che presentavano un carattere di maggiore democraticità, in quanto raccoglievano tutti i cittadini iscritti senza distinzione di censo, ma in pratica

---

<sup>14</sup>LIVIO, VII 15, 12-13.

<sup>15</sup>*Ambio*, dalla preposizione greca *amf*“, vuol dire “intorno, in giro da due o da tutte le parti.

<sup>16</sup>LIVIO, IV 25, 13.

solo i residenti a Roma, perché è impensabile che gli altri si sobbarcassero le spese di un lungo viaggio per votazioni che si svolgevano tutti gli anni e più volte all'anno.

Ogni tribù, in totale erano 35, aveva a disposizione un voto, che era l'espressione delle preferenze della maggioranza all'interno della singola tribù, e la votazione si fermava quando veniva raggiunta la maggioranza, vale a dire avevano votato 17 tribù. Tale regola valeva anche per le centurie dei comizi centuriati.

I votanti erano raggruppati in appositi recinti di legno, *saepa*, poi di marmo, di cui rimangono i resti delle fondamenta e che potevano contenere fino a 70.000 persone; qui i candidati facevano le ultime esortazioni / intimidazioni e poi i votanti accedevano a delle specie di larghe passerelle, i *pontes suffragi*, dove i *rogatores* chiedevano il voto.

Come si può facilmente intuire il voto non solo era perfettamente controllabile, ma il rogatore stesso poteva alterare la preferenza, visto che toccava a lui segnare una crocetta accanto al nome del candidato prescelto. Si cita sempre a tal proposito la vicenda di Lucio Emilio Paolo<sup>17</sup>, che per le sue vittorie contro il re Perseo di Macedonia nel 168 a.C. voleva il trionfo, ma a causa della sua severità mostrata in guerra e parsimonia nella distribuzione del bottino, le prime tribù espressero voto contrario; allora la votazione fu sospesa e Lucio Emilio Paolo incaricò un suo amico, Mario Servilio, di scendere tra i membri della tribù ed annotare chi avesse votato contro, quindi nella votazione successiva il trionfo fu accolto.

Nel 139 a.C. con la *lex Gabina* venne introdotto il voto scritto e segreto: ad ogni votante, una volta salito sul *pons*, veniva consegnata una tavoletta su cui esprimere il proprio voto ed il *rogator* si limitava a controllare l'identità dei votanti e a dar loro la scheda. La ventina di famiglie dell'*élite*

---

<sup>17</sup>PLUTARCO, *Vita di Emilio Paolo*, 31.

senatoria, tuttavia, non volendo rinunciare a monopolizzare la scena politica, cercò di influenzare i votanti per mezzo dei *custodes*, scelti fra i cittadini più ragguardevoli, senatori e cavalieri, che salivano sul ponte insieme ai votanti e dovevano impedire le illegalità.

Per evitare le pressioni sui votanti nel 119 a.C. una *lex Maria* molto semplicemente restrinse le passerelle<sup>18</sup> cos“ da impedire la circolazione dei *custodes* e permettere l’effettiva libertà del voto. I *custodes*, uno per ogni candidato, erano posti accanto a ciascuna urna, dove si trovavano anche gli scrutatori, i *diribitores*. La *Lex tabellaria* favor“ notevolmente l’ascesa degli *homines novi* che ben in nove raggiunsero il consolato tra il 105 e il 94, contro i quattro del cinquantennio precedente.

Era cos“ importante il voto del popolo e cos“ pericoloso il voto segreto che a metà del I sec. a.C. un *homo novus* come Cicerone, sposato alla causa degli *optimates*, non solo si proclamava contrario alla *lex Gabinia*, ma se ne usc“ con la proposta, quanto meno curiosa, che i votanti mostrassero ai cittadini più autorevoli la tavoletta con il loro voto<sup>19</sup>. La proposta passò sotto silenzio e non fu ovviamente presa in considerazione, ma è indicativa del clima politico.

Anche con il voto segreto infatti avvenivano scorrettezze, ad esempio potevano essere consegnate all’elettore schede già scritte. PLUTARCO<sup>20</sup> riferisce che nel 54 a.C. Catone si accorse che un suo amico, Favonio, aveva perso la carica di edile perché le tabelle di voto erano state scritte da una sola

---

<sup>18</sup>PLUTARCO, *Vita di Mario*, 4, 2.

<sup>19</sup>CICERONE, *Sulle leggi*, III 17,39: ”Abbia pure il popolo la sua tavoletta come se fosse una rivendicazione di libertà (*tabella quasi vindex libertatis*) purché essa venga presentata e spontaneamente offerta ai cittadini migliori e più autorevoli e la libertà consista in questo, che al popolo venga concessa la facoltà di mostrare il suo favore verso i grandi (*boni*) in forma onorevole (*honeste*)... Una volta conservato questo diritto, la volontà del popolo si affida all’autorità e al prestigio dei grandi.”

<sup>20</sup>PLUTARCO, *Vita di Catone minore*, 46,2.

mano, evidentemente quella di un *rogator* corrotto e cos' smascherò la frode ed imped" la proclamazione degli eletti.

Un altro modo per imbrogliare poteva basarsi sullo scambio delle lettere iniziali, in quanto sulla scheda non era necessario indicare il candidato con il nome per esteso e a questo proposito Cicerone<sup>21</sup> riferisce che Appio Claudio Pulcro, fratello maggiore di Clodio, aveva capito che poteva farsi proclamare pretore se avesse avuto un competitore dal nome con la sua stessa iniziale.

In un altro caso il custode di un candidato fu sorpreso durante lo spoglio delle schede mentre gettava delle tessere nell'urna<sup>22</sup>.

Malgrado tutte queste manovre il popolo riuscì comunque a votare leggi e candidati non graditi alla *nobilitas*, come nel 107 a.C. per l'elezione al consolato di Mario, al quale fu affidata la direzione della guerra contro Giugurta al posto dei nobili Metelli; sempre il popolo nell'88 gli diede il comando contro Mitridate, nel 67 con l'approvazione della *lex Manilia* a Pompeo fu affidato un comando senza precedenti per la guerra contro i pirati e nel 66 la guerra contro Mitridate, il proconsolato di Cesare nel 59, solo per fare alcuni esempi<sup>23</sup>.

Dalla fine del II sec. a.C. si scatenò dunque una vera e propria caccia al voto e anche se non è possibile istituire un confronto diretto con il presente, vista la lontananza delle posizioni ideologiche sul significato di popolo, per cui risulta difficile accettare con tranquillità l'affermazione del PERELLI<sup>24</sup> secondo il quale "il mercato dei voti assunse proporzioni tali che al confronto i fenomeni di corruzione dei nostri tempi sembrano un'inezia", sta di fatto che i voti si compravano a suon di sesterzi. Tali distribuzioni di denaro, che

---

<sup>21</sup>CICERONE, *Discorso sulla propria casa*, 43, 112.

<sup>22</sup>VARRONE, *Sull'agricoltura*, III 5, 18.

<sup>23</sup>Vd. P. A. BRUNT, *op. cit.*, pp. 51 e segg.

<sup>24</sup>L. PERELLI, *op. cit.*, p.73.

avvenivano a risultato ottenuto, dovevano essere diventate una consuetudine nel I sec. a.C., se nel 67 a.C. fu necessaria una *lex Calpurnia de ambitu*, presentata dal console Calpurnio Pisone, che suscitò una reazione talmente violenta da parte dei *divisores* da costringere il console ad allontanarsi dal Foro. I *divisores* erano i distributori del denaro predisposto dal candidato per i membri della sua tribù, in taluni casi per tutte le tribù, secondo una tradizione risalente ad epoca antica, quando si trattava di personaggi altolocati che distribuivano eventuali donazioni o lasciti testamentari fra i membri delle tribù.

VERRE distribuì 300.000 sesterzi, equivalenti grosso modo a 375 milioni di lire attuali, tra i *divisores* della sua tribù per essere eletto pretore, altri 300.000 ad uno che lo accusava di broglio elettorale perché desistesse dall'accusa<sup>25</sup> ed ancora 300.000 tra i *divisores* di tutte le tribù perché non fosse eletto edile Cicerone<sup>26</sup>.

Un altro metodo di compravendita dei voti era l'offerta di banchetti, di posti a teatro, di giochi gladiatori, tanto che Cicerone fece promulgare una legge che vietava di organizzare giochi gladiatori due anni prima della candidatura ad una carica.

Tutte queste forme, comprese le distribuzioni in denaro, erano pratiche antiche, come ci testimonia ancora una volta Cicerone<sup>27</sup>, e derivavano da un concetto aristocratico e gentilizio del rapporto stato-cittadino, costituendo una sorta di redistribuzione della ricchezza, di *praemia* verso i più poveri, i *tenuiores*. Quello che difatti viene condannato non è la pratica in sé, ma l'abuso, l'uso improprio dello strumento, che rompe l'equilibrio sociale e politico. È la difesa di un ceto di governo che vede minata la sua stabilità e la sua compagine dagli eccessi, dal prevalere di singole personalità, secondo lo stesso

---

<sup>25</sup>CICERONE, *Verrine*, II, 4, 20.

<sup>26</sup>CICERONE, *Verrine*, I, 8\_9

<sup>27</sup>CICERONE, *In difesa di Murena*, 34-35, 72-74.

principio che ispira le leggi senatorie del II sec. a-C. contro il lusso, leggi che non intendevano contrastare la ricchezza in sé, ma il suo uso difforme dalla tradizione, che avrebbe portato a cambiamenti nei rapporti di forza. In questo senso il moralismo ciceroniano si ricollega a quello catoniano.

Esistevano dei veri e propri organizzatori di campagne elettorali, come Publio Cornelio Cetego, che, grazie alla sua rete di amicizie, sapeva come conquistarsi il favore del popolo ed era un vero e proprio mercante di voti, in grado di controllare tutta la città. Anche Lucullo<sup>28</sup>, che voleva il governo di Cilicia per ottenere poi il comando della guerra contro Mitridate nel 70 a.C., malgrado avesse più volte condannato l'immoralità di Cetego, dovette conquistare la di lui amante, Precia, per poter ottenere la nomina che desiderava.

Sono testimoniati anche accordi pre-elettorali ed il voto di scambio, le cosiddette *coitiones*, per cui due candidati si scambiavano i voti dei loro elettori fidati o comprati, come nel caso dei due edili del 55 a.C. Plancio e Plozio, che furono eletti dallo stesso numero di tribù e dallo stesso numero di voti all'interno di ciascuna tribù, per cui i votanti erano stati ben istruiti, indipendentemente dal numero di preferenze che si potesse indicare, una sola o due<sup>29</sup>.

Gli esempi di corruzione elettorale continuarono anche nell'Impero, sebbene le magistrature non rivestissero più lo stesso valore e si diffondesse sempre più l'uso della RACCOMANDAZIONE per l'accesso all'*entourage* di un potente o alla corte imperiale. Nell'epistolario di Cicerone del resto un intero libro, il XIII, è dedicato alle raccomandazioni, in particolare in relazione a questioni giudiziarie, ma anche questo fenomeno, come la clientela, è ricollegabile ad un tipo di società basata su criteri di prestigio personale, di *status* e non su classi, categorie sociali in senso moderno. Il fatto stesso

---

<sup>28</sup>PLUTARCO, *Vita di Lucullo*, 5, 3; 6, 1-3.

<sup>29</sup>CICERONE, *In difesa di Plancio*, 22,53.

che le qualità dei raccomandati ad incarichi pubblici fossero moralisticamente generiche, di probità e rettitudine e non di competenze specifiche, è dovuto al fatto che tali competenze non erano richieste, né alcuno le poteva avere dal momento che i liberi cittadini gestivano l'amministrazione pubblica da un punto di vista esclusivamente politico; il lavoro tecnico ed amministrativo vero e proprio era demandato e sostenuto integralmente da schiavi e liberti pubblici o privati, gli unici ad avere una preparazione specifica.

Esempi chiari, eclatanti e clamorosi sono quelli di corruzione da parte dei grandi re stranieri nei confronti di magistrati e comandanti militari romani, come nel caso del re Antioco di Siria, che, sconfitto nel 187 a.C. da Scipione Asiatico, fratello dell'Africano, secondo l'accusa gli avrebbe pagato, per una pace non troppo dura, 4 milioni di sesterzi, vale a dire 5 miliardi di lire, invece dei 200.000 dichiarati<sup>30</sup>.

Famosa poi è la vicenda di Giugurta, immortalata da Sallustio nel *Bellum Iugurthinum*. Alla morte di Massinissa, re di Numidia, alleato dei Romani, succedettero i tre figli, Aderbale, Iempsale e quello adottivo Giugurta, che uccise Iempsale e fece guerra ad Aderbale, il quale, una volta sconfitto, chiese la protezione del Senato. Giugurta inviò ambasciatori che comprarono la benevolenza dei senatori con oro e argento e continuò così la guerra uccidendo Aderbale ed anche cento commercianti italici a *Cirta*. Malgrado a questo punto il Senato fosse costretto a dichiarargli guerra, Giugurta riuscì a corrompere il console Calpurnio Bestia e i Metelli, che trascinarono la guerra per ben sette anni prima dell'intervento risolutivo dell'*homo novus* Mario. Sarebbe stata di Giugurta la famosa apostrofe alla città di Roma come città venale e destinata a perire non appena avesse trovato un compratore<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup>LIVIO, XXXVIII 55.

<sup>31</sup>SALLUSTIO, *La guerra di Giugurta*, 35.

Se qualche volta il reato di corruzione, soprattutto nel caso della clientela e delle raccomandazioni, non è cos“ chiaramente individuabile secondo le moderne categorie giuridiche, più precisi e nettamente riconoscibili sono il reato di CONCUSSIONE e di PECULATO, diffusosi dopo la prima guerra punica con la creazione della prima provincia romana, la Sicilia, dalla quale, guarda caso, proviene l'esempio meglio documentato di ruberie di un governatore provinciale, il famoso Verre.

Per un senatore il governo delle province rappresentava l'unica via ufficiale per arricchirsi con una carica, che gli consentiva di ripagare le enormi spese sostenute per la candidatura e l'espletamento delle magistrature, completamente gratuite. Per legge gli veniva elargita una somma molto cospicua come rimborso spese, l'*ornatio*; Cicerone, ad esempio, al ritorno dal governo della Cilicia versò all'erario romano un milione di sesterzi, guadagnandone ufficialmente 2.200.000, più di due miliardi e mezzo di lire; ma le possibilità di arricchimento erano enormemente più grandi, anche perché la Cilicia era una provincia relativamente piccola e marginale.

Tali possibilità derivavano dal tipo stesso di organizzazione dell'amministrazione provinciale di un impero nel complesso sottogovernato, se si paragona a quello cinese, che, secondo recenti calcoli<sup>32</sup>, impegnava in proporzione un numero di funzionari 20 volte superiore. Quello romano era amministrato da pochi funzionari dispersi, ai quali era assegnato un *quaestor* con responsabilità finanziarie, carica che costituiva il primo gradino della carriera senatoria ed era rivestita da giovani poco più che ventenni, privi di esperienza specifica, e un gruppo di

---

<sup>32</sup>P. GARNSEY - R. SALLER, *Storia sociale dell'Impero romano*, Roma-Bari 1989, pp. 23-24.

consiglieri ed amici con uno staff di impiegati minori (liberti e schiavi).

Non esisteva inoltre un sistema fiscale uniforme, ma si seguivano le procedure già stabilite dai precedenti governi delle singole province, decime del raccolto o somme forfettarie, il cui importo veniva stabilito a Roma ogni anno.

Il governatore aveva potere assoluto di vita e di morte e non aveva deterrenti se non la propria coscienza, lontano com'era dal Senato, che pure in teoria poteva negargli denaro o rifornimenti, evenienza peraltro mai verificatasi.

La voce che permetteva i guadagni maggiori era proprio l'esazione del tributo, affidata ai *publicani*, società di affaristi di censo equestre, che appaltavano il tributo, ovvero garantivano il suo versamento a Roma e provvedevano in proprio alla riscossione. Sono immediatamente intuibili le creste che i publicani imponevano oltre il dovuto ai provinciali e che in buona parte finivano nelle tasche dei governatori senatorii, che chiudevano un occhio o addirittura in alcuni casi sollecitavano il taglieggiamento dei provinciali.

Un altro motivo di collegamento era costituito dall'investimento di capitali da parte dei senatori mediante l'acquisto di quote nelle società dei publicani, che erano anche *feneratores*, cioè banchieri, usurai. Spesso le società dei publicani fungevano da prestanome per imprese finanziate dai senatori, che dopo il plebiscito Claudio del 218 a.C. non potevano possedere navi o commerciare in proprio. Chiaro che publicani e senatori erano anche in competizione, ma sempre a danno degli abitanti delle province.

I provinciali in teoria avevano il diritto di appellarsi al Senato, ma dovevano essere patrocinati da esponenti della nobiltà senatoria, per cui si può immaginare come finissero tali processi.

Il primo caso testimoniato riguarda le popolazioni iberiche che nel 171 a.C. mandarono una ambasceria a Roma per

riavere somme estorte illegalmente dai governatori romani<sup>33</sup>. Il pretore Lucio Canuleio, che aveva avuto in sorte il governo della Spagna, decise di assegnare cinque arbitri senatorii contro i singoli magistrati accusati e ai provinciali i patroni che volessero. Essi scelsero Marco Porcio Catone, Publio Cornelio Scipione figlio di Cneo, Lucio Emilio Paolo Iunior, Caio Sulpicio Gallo. Col primo imputato il verdetto fu rinviato due volte, alla terza l'imputato fu assolto. Per altri due il giudizio fu rinviato finché si sottrassero alla sentenza, andandosene in esilio volontario a Preneste e Tivoli. Si diceva che i patroni avessero voluto evitare che *nobiles ac potentes* fossero chiamati in giudizio. Lo stesso pretore Canuleio partì improvvisamente per la sua provincia per impedire che altri fossero accusati dagli Iberi.

Dopo ulteriori vessazioni da parte di Sulpicio Galba ai danni della Spagna, provincia ricca per le miniere d'argento e i mercati commerciali, la *lex Calpurnia* proposta dal tribuno della plebe Lucio Calpurnio Pisone Frugi nel 149 a.C. istituì una *quaestio de pecuniis repetundis*, corte permanente di giudici senatorii per i reati di concussione a danno dei provinciali, ai quali dovevano essere restituite le somme estorte.

Una successiva *lex Acilia*, proposta da Caio Gracco nel 123 a.C., imponeva la restituzione del doppio della somma estorta e sottraeva ai senatori il monopolio delle corti *de repetundis* affidandole ai cavalieri, ai quali potevano essere presentate denunce contro tutti i magistrati, consoli, pretori, edili, tribuni della plebe, questori e via dicendo. Ogni anno veniva pubblicata dal pretore una lista di 450 giurati che dovevano avere un'età compresa tra i 30 e i 60 anni, essere residenti a Roma, mentre erano esclusi tutti i magistrati soprannominati e i

---

<sup>33</sup>LIVIO, XLIII, 2.

loro parenti stretti, chi avesse subito una condanna nei processi pubblici e chi si trovasse in regioni transmarine.

Numerose sono le notizie pervenuteci sia di assoluzioni, più numerose, sia di condanne, come quella famosa di Verre, ottenuta grazie all'appassionata difesa dei provinciali siciliani da parte del giovane avvocato Cicerone, che in Sicilia aveva rivestito la questura subito dopo il governatorato di Verre.

Costui si era macchiato dei più gravi crimini, ad esempio si era accordato con l'appaltatore delle decime, Apronio, affinché gli agricoltori consegnassero non la reale decima parte del raccolto, ma quanto il decumano aveva stabilito fosse la decima parte e tale richiesta era avvallata dall'editto del governatore, che le conferiva una veste legale<sup>34</sup>.

Per estorcere il denaro venivano usati tutti i sistemi, anche la violenza o l'umiliazione pubblica, come nel caso del cittadino Polemarco, che, rifiutatosi di pagare la decima, fu condotto in giudizio a casa di Verre, e, ricevuto nella sua stanza da letto, fu preso a pugni e calci e costretto a pagare una somma superiore a quella che non aveva voluto corrispondere<sup>35</sup>. Oppure il caso dell'anziano cavaliere Lollio, che, benché novantenne, venne lasciato in piedi in mezzo alla sala da pranzo per tutto un banchetto e alla fine cedette e pagò più del richiesto<sup>36</sup>.

Verre si era intascato anche l'indennità in denaro che lo Stato romano pagava ai fornitori siciliani per il grano che erano tenuti a mandare a Roma oltre quello previsto dalla decima ed aveva eluso il pagamento dei dazi sulle merci, gli oggetti di lusso, che aveva depredato ai provinciali e spedito a Roma. La prova fu trovata da Cicerone nei libri contabili della società dei pubblicani appaltatrice dei dazi, dove si ripetevano cancellature sospette ogni qualvolta venivano registrate somme

---

<sup>34</sup>CICERONE, *Verrine*, II 3, 10.

<sup>35</sup>CICERONE, *Verrine*, II 3, 23.

<sup>36</sup>CICERONE, *Verrine*, II 3, 25.

relative a un Caio Verrucio figlio di Caio: la cancellatura regolarmente partiva solo dalla seconda erre del nome. Era un evidente falso a favore di Verre, tanto più che questo Verrucio era poi risultato inesistente<sup>37</sup>.

Con l'Impero le condizioni dei provinciali migliorarono per il maggior controllo attuato dal potere centrale, il rapporto diretto con l'imperatore attraverso ambascerie o missioni e l'interesse degli imperatori nel tutelare gli interessi delle province, dalle quali dipendeva sempre di più la vita economica dell'Impero. Lo stesso Nerone ad esempio proibì ai governatori di indire giochi e spettacoli, le cui spese sarebbero ricadute sui provinciali<sup>38</sup>.

Tuttavia il malgoverno continuò come dimostrano le testimonianze dello storico giudaico di età flavia Flavio Giuseppe per la Palestina o di Plinio il Giovane in età traiana, mentre i processi *de repetundis*, che continuarono ad essere celebrati, divennero sempre più un formidabile strumento di lotta politica per eliminare avversari pericolosi o senatori scomodi da parte degli imperatori, come il proconsole d'Asia Caio Silano processato da Tiberio<sup>39</sup> o Publio Suillio fatto condannare da Nerone su istigazione di Seneca, che egli aveva frequentemente criticato<sup>40</sup>.

Un altro fenomeno molto comune era il pagamento di TANGENTI, che riguardavano anche l'amministrazione della città di Roma, come nel caso dell'Erario, oberato da vecchi debiti e pratiche inevase, in quanto i questori accettavano documentazioni non autentiche e decreti falsificati per

---

<sup>37</sup>CICERONE, *Verrine*, II 3, 73; II 2, 72- 77.

<sup>38</sup>TACITO, *Annali*, XIII 31.

<sup>39</sup>TACITO, *Annali*, III 67.

<sup>40</sup>TACITO, *Annali*, XIII 42.

raccomandazioni o in seguito al ricevimento di bustarelle, secondo la testimonianza di PLUTARCO<sup>41</sup>.

Questo fenomeno aveva una diffusione capillare soprattutto in età imperiale, quando aumentò la burocrazia e furono creati funzionari liberti o cavalieri, per cui la bustarella funzionava per essere ricevuti dal patrono, per ottenere le licenze durante il servizio militare, per inoltrare qualsiasi pratica: in Sicilia veniva preteso dagli scribi il 4% della somma dovuta oltre ad un fantomatico diritto di bollo, *cerarius*<sup>42</sup>.

I casi più eclatanti e scandalosi erano le vere e proprie tangenti pagate per guadagnarsi gli appalti. Oltre ai casi già visti di Verre, che si accordava con i decumani o truccava le aste e alzava i prezzi dei contratti emanando nuovi editti che imponevano esborsi supplementari, ad esempio il pagamento di una somma per spostare il grano dall'aia, che entro il 1° agosto doveva comunque essere trasportato al porto, abbiamo anche testimonianze di appalti di lavori pubblici che sembra funzionassero come ai giorni nostri, se si leggono le lettere a Traiano di PLINIO, governatore di Bitinia.

I lavori pubblici non venivano ultimati in base ai preventivi pattuiti con l'appalto e necessitavano di ulteriori finanziamenti oppure venivano impiegati materiali scadenti, come nel caso dell'acquedotto di Nicomedia in Bitinia, per il quale la comunità aveva speso più di tre milioni di sesterzi, ma era rimasto incompiuto e abbandonato e per avere l'acqua gli abitanti dovevano sborsare altri soldi<sup>43</sup>. Il teatro di Nicea, sempre in Bitinia, malgrado non fosse mai stato ultimato, era già costato più di dieci milioni di sesterzi ed aveva profonde fenditure e crepe, la cui riparazione avrebbe richiesto forti

---

<sup>41</sup>PLUTARCO, *Vita di Catone Minore*, 17-18.

<sup>42</sup>CICERONE, *Verrine*, II 3, 79.

<sup>43</sup>PLINIO il GIOVANE, *Epistolario*, X 37.

spese e forse inutili, per cui Plinio<sup>44</sup> suggeriva che fosse più conveniente distruggerlo e rifarlo completamente.

Come si evince da quanto finora illustrato la corruzione esisteva nel mondo romano ed era un fenomeno diffuso, un aspetto negativo e per questo fortemente condannato già dagli antichi come perturbatore dell'equilibrio sociale, basti pensare che mentre Verre spendeva 300.000 sesterzi solo per mettere a tacere un accusatore, un salariato romano per un'intera giornata di lavoro percepiva la paga di un denario, equivalente a 4 sesterzi, circa 5.000 lire.

Era tuttavia un sistema per certi aspetti intimamente strutturato al tipo di stato, molto diverso da quelli moderni, dove il potere era saldamente in mano ad un'élite che fondava la sua supremazia su criteri non tanto di classe, quanto di nascita, con tutta una serie di vincoli e rapporti di tipo personale non paragonabili all'epoca attuale, dove per contro il fenomeno della corruzione, a mio parere, risulta ancora più aberrante e grave. In uno Stato in cui vigono criteri di uguaglianza di diritto e sostanziale, il popolo è veramente sovrano e partecipa democraticamente alla vita dello Stato in modo diretto la corruzione trova ancor meno giustificazioni che in epoca antica.

---

<sup>44</sup>PLINIO il GIOVANE, *Epistolario*, X 39.