

## ALLE ORIGINI DEL MONOPOLIO ROMANO. CONCESSIONI E DIVIETI\*

1. Svetonio racconta che Tiberio, pur essendo un ottimo conoscitore della lingua greca, non ne gradiva l'utilizzo soprattutto nelle adunanze senatorie, al punto da scusarsi, prima di pronunciare il termine *monopolium*, per essere costretto ad adoperare *in senatu* un *verbum peregrinum*; evidentemente, l'Imperatore non aveva trovato una valida alternativa se egli stesso, come precisa lo storico, dopo aver udito il termine ἔμβλημα nella lettura del testo di un *senatus consultum*, aveva consigliato di sostituirlo ovvero, se ciò non fosse stato possibile, di tradurlo almeno con una perifrasi<sup>1</sup>.

---

\* Si tratta del testo, ampliato nei contenuti e documentato con note, della relazione letta nell'ambito del Seminario *Il singolo e la collettività: beni pubblici, beni comuni*, tenutosi il 25 gennaio 2015 presso l'Università degli Studi di Salerno, dal titolo *Il monopolio a Roma fra concessioni e divieti*.

<sup>1</sup> Svet. *Tib.* 71.1: *Sermone Graeco quanquam alioqui promptus et facilis, non tamen usque quaque usus est abstinuitque maxime in senatu; adeo quidem, ut monopolium nominaturus veniam prius postularet, quod sibi verbo peregrino utendum esset. Atque etiam cum in quodam decreto patrum ἔμβλημα recitaretur, commutandum censuit vocem et pro peregrina nostratem requirendam aut, si non reperiretur, vel pluribus et per ambitum verborum rem enuntiandam.* Il passo rappresenta nel suo complesso una chiara testimonianza della politica linguistica di Tiberio, la quale era nel senso di limitare l'impiego della lingua greca sia nelle sedute senatorie, sia nella

Il tenore del brano non consente di ricostruire quale sia stato lo specifico contesto nel quale l'Imperatore non poté fare a meno di ricorrere, pur rivolgendosi ai senatori, alla mera traslitterazione latina del greco *μονοπώλιον*. Se si considera il significato etimologico di tale termine, composto dall'aggettivo *μόνος* (che esprime il concetto di 'unico', 'solo') e dal verbo *πωλεῖν* (che significa 'vendere'), può solo presumersi che nel senato si stesse discutendo di una questione collegata a quel fenomeno per il quale la vendita di un bene nei mercati era nelle mani di un singolo individuo. Le cause e gli effetti di una siffatta posizione di privilegio sono descritti con particolare chiarezza da Aristotele in un brano della *Politica*; pertanto, al fine di intendere il significato del termine in questione e, quindi, la realtà che è idoneo ad esprimere<sup>2</sup>,

---

stesura dei *senatus consulta*. Un tale atteggiamento iperpuristico rappresenta, invero, un'inversione di tendenza rispetto alla prassi, invalsa alla fine dell'età repubblicana (secondo quanto ricorda Val. Max. 2.2.2-3), di ammettere il ricorso al greco senza la presenza di interpreti, salvo poi redigere comunque i testi dei *senatus consulta* in latino e tradurli prima di inviarli alle comunità cui erano indirizzati: al riguardo, vd. P. BUONGIORNO, «*Senatus consulta Claudianis temporibus facta*», Napoli, 2010, 47 s., e R. D'ALESSIO, *La Graeca vox nella giurisprudenza del Principato*, in *Materiali di un multiculturalismo giuridico: il bilinguismo nel mondo antico. Diritto, prassi, insegnamento*, a cura di C. CASCIONE, C. MASI DORIA, G. MEROLA, Napoli, 2013, 120.

<sup>2</sup> Sull'etimologia del termine *μονοπώλιον* si presenta interessante la lettura della disquisizione lessicale svolta da San

ritengo opportuno in via del tutto preliminare illustrarne il contenuto.

Nel discutere dei diversi mezzi con i quali alcune persone erano riuscite ad arricchirsi, lo Stagirita riporta due casi. Nel primo, racconta che il filosofo Talete, deriso da tutti in quanto povero proprio per essere dedito alla filosofia, aveva previsto – grazie ai suoi studi sugli astri – un abbondante raccolto di olive nonostante si fosse già verificato l'anno precedente, per cui scelse di impegnare le sue poche ricchezze per versare caparre su tutti i frantoi di Mileto e di Chio, il che gli costò poco perché i suoi calcoli non avevano convinto nessuno e, di conseguenza, era stato lui l'unico a farne richiesta; quando l'evento pronosticato si realizzò, tutti si misero però a cercare frantoi e, così, Talete riuscì ad imporre il prezzo del noleggio a suo piacimento. Nel secondo, descrive un episodio avvenuto in Sicilia: un mercante che disponeva di una ingente somma di denaro, acquistò contemporaneamente tutto il ferro estratto nelle varie miniere con la conseguenza di essere poi il solo a poterlo vendere, realizzando così un guadagno elevato sebbene non avesse alzato molto il prezzo; un tale comportamento suscitò, tuttavia, la reazione del tiranno di Siracusa, Dionigi, che lo punì con la pena dell'esilio poiché

---

Tommaso nel suo commento all'opera aristotelica: al riguardo, cfr. *Commento alla Politica di Aristotele. Introduzione, traduzione e glossario*, a cura di L. PEROTTO, Bologna, 1996, 156 ss.; 428.

aveva trovato un modo di arricchirsi contrario ai suoi interessi<sup>3</sup>.

Nel riferirsi al tipo di situazione che accomuna i due esempi, vale a dire il ruolo di venditore esclusivo nei mercati a seguito dell'accaparramento di grosse quantità di un determinato bene, Aristotele la esprime con il ricorso al termine *μονοπώλιον*; egli scrive, infatti, che le condotte di Talete e del mercante, sebbene differenti, presentano una caratteristica identica, vale a dire quella di portare entrambe ad un medesimo effetto: la costituzione di un *μονοπώλιον* sulle relative merci<sup>4</sup>. Il contesto nel quale il termine viene adoperato e le modalità dell'utilizzo mettono chiaramente in luce, quindi, la sua idoneità ad alludere ad un'astratta forma che può assumere l'attività di mercato.

A questo punto, lo Stagirita osserva come il principio crematistico che emerge dai casi riportati ha la possibilità di essere applicato più in generale e, perciò, la sua conoscenza è utile ai politici, alcuni dei quali – egli precisa – già ricorrono ad una tale strategia quando le città hanno bisogno di liquidità

---

<sup>3</sup> *Pol.* 1259a 5-31 (ed. BEKKER). Gli episodi riportati si inquadrano perfettamente nella considerazione e nell'uso che Aristotele fa dei fatti storici, vale a dire quali «*exempla practici* di una riflessione teorica di carattere generale»: così, E. BIONDI, *L'immagine di Talete nelle fonti letterarie greche. Breve analisi da Erodoto a Plutarco*, in *Gerión*, XXXI, 190 s., il quale, anche sulla base di tale considerazione, propende per l'autenticità del discorso.

<sup>4</sup> *Pol.* 1259a 31-33 (ed. BEKKER).

finanziaria, concedendo essi stessi ai privati monopoli sulla vendita di svariati beni<sup>5</sup>; evidentemente, l'allusione è all'entrata certa e costante che deriva alle casse pubbliche dal pagamento di un tributo da parte di colui il quale ha ottenuto una siffatta esclusiva. Un tale tipo di monopolio, precisa Aristotele, apportando un beneficio per l'intera comunità cittadina, è da considerarsi un sistema opportuno e da incentivare<sup>6</sup>.

Nel suo complesso il brano aristotelico mostra anzitutto come il fenomeno monopolistico rappresenti un modo di essere dell'iniziativa economica, esattamente contrapposto a quello della libera concorrenza<sup>7</sup>, che può concretizzarsi in due differenti tipi a seconda della fonte da cui deriva la posizione di venditore unico di una merce, vale a dire l'iniziativa privata ovvero la concessione pubblica (in questo senso, la contrapposizione che Aristotele imposta è fra quel monopolio che si definisce attualmente 'pubblico fiscale' rispetto alle cd. 'prati-

---

<sup>5</sup> *Pol.* 1259 a 23-25; 33-36 (ed. BEKKER).

<sup>6</sup> Esula dal presente studio qualsiasi indagine sul fenomeno dei monopoli in Grecia, per cui mi limito qui a rinviare alle osservazioni svolte specificamente sul brano aristotelico da R. PIOTROWSKI, *Cartels and Trust. Their Origin and historical Development from the economic and legal Aspect*, Philadelphia, 1987, 91 ss. Vd., inoltre, E. FORTE, *Storia del pensiero dell'economia pubblica. 1. Il pensiero antico greco romano cristiano*, Milano, 1999, 86 s.

<sup>7</sup> Cfr., solo a titolo esemplificativo, G. GHIDINI, voce *Monopolio e concorrenza*, in *ED.*, XXVI, Milano, 1976, 787 ss.

che monopolistiche private”). Inoltre, lascia ben comprendere il motivo della diversità di scelte da parte dell’ordinamento statale, vale a dire da un lato la reazione in senso repressivo per l’ipotesi in cui l’esclusività della vendita di un bene derivi da comportamenti scorretti tenuti dai commercianti nei mercati, dall’altro la concessione dietro pagamento di un tributo di una tale esclusiva in ordine ad alcune *res*: gli interessi della collettività risulterebbero danneggiati nel primo caso, favoriti nel secondo.

In realtà, la disciplina di entrambe le forme di monopolio illustrate da Aristotele si riscontra in civiltà molto più antiche di quella greca<sup>8</sup> ed anche a Roma il potere pubblico si interessò al fenomeno in esame in epoca risalente<sup>9</sup>, come si avrà modo di

---

<sup>8</sup> Fondamentale sul punto lo studio di R. PIOTROWSKI, *Cartels und Trust*, cit., 87 ss., il quale, analizzando fonti di diversa natura, ha dimostrato come entrambi i tipi di monopolio siano esistiti in Fenicia, prima culla dello scambio, nella Cina dell’undicesimo secolo, in India, nell’antico Egitto e inoltre come siano stati disciplinati già nel Codice di Hammurabi. Sull’antichità e sull’universalità del fenomeno in esame si vd. anche N. HERLITZKA, *Note storiche sui cartelli ed i monopoli*, Bologna, 1943, 5 ss.

<sup>9</sup> Sul monopolio a Roma, a parte i riferimenti che si rinven-  
gono nei grandi trattati sull’economia e sull’organizzazione  
fiscale romana (i quali trattano l’argomento soprattutto con  
riguardo al proliferare dei monopoli nel tardoantico), si pre-  
senta ancora interessante lo studio di A. VISCONTI, *Dardana-  
riatus e monopolium come reati contro l’economia pubblica*, in *Annali  
della Reale Università di Macerata*, VIII, 1932, 27 ss. Inoltre,  
acute osservazioni si leggono in D.V. COWEN, *A Survey of the  
Law Relating to the Control of Monopoly in South Africa*, in *South  
Africa Journal of Economics*, 18, 1950, 124 ss. Più recentemente,

documentare nel corso di tale lavoro, che si propone infatti lo specifico obiettivo di individuare le prime forme giuridiche con le quali si concretizzò una tale attenzione.

Una siffatta ricerca ha presentato da subito una sua difficoltà di carattere testuale: il numero delle fonti in cui, a quel che risulta, ricorre lo specifico termine *monopolium* è, infatti, particolarmente esiguo e, fra esse, una sola è di natura giuridica, ma ci proietta alla fine del V sec. d.C.; sono quelle letterarie a farci risalire più indietro nel tempo e, dunque, partirò da una loro illustrazione.

Oltre al passo di Svetonio richiamato in apertura, che attesta come nell'epoca di Tiberio il fenomeno monopolistico avesse dato adito a discussioni in senato, si dispone di altre due testi che confermano una tale realtà: uno dello stesso Svetonio, tratto anch'esso dalla biografia di Tiberio, l'altro di Plinio il Vecchio. Lo storico, nell'enumerare una serie di questioni che l'Imperatore sottoponeva di frequente ai senatori (per illuderli, invero, che godevano del prestigio e dei poteri di una volta), menziona in apertura del suo elenco proprio quelle

---

una ricostruzione documentata delle reazioni del potere pubblico nei confronti dei comportamenti monopolistici messi in atto dai privati nei mercati è stata proposta da P. RESINA SOLA, *Prácticas monopolísticas e intervencionismo público en materia de mercados*, in *El derecho comercial, de Roma al derecho moderno. IX Congreso internacional XII Iberoamericano de derecho romano*, Las Palmas de Gran Canaria 1-3 febrero 2006, vol. II, Las Palmas de Gran Canaria, 2007, 771 ss.

relative ai *vectigalia et monopolia*<sup>10</sup>. Dal canto suo Plinio il Vecchio, nel descrivere le abitudini dei ricci e nel precisare che, essendo la loro pelle particolarmente adatta ad *expoliare* il tipo di *vestes* dei romani, occorre essere abili nel cacciarli per non danneggiarne gli aculei<sup>11</sup>, si lascia andare a due considerazioni di carattere giuridico: ricorda, infatti, gli ingenti guadagni collegati al *monopolium* della vendita di una tale *res*; inoltre, precisa che *de nulla re* furono emanati così frequenti *senatus consulta* e si registrarono lamentele da parte dei provinciali<sup>12</sup>. Con buona probabilità, quest'ultima affermazione aveva riguardo al fenomeno nei suoi termini generali: mi sembra se non altro singolare, infatti, che il solo

---

<sup>10</sup> Svet. *Tib.* 30.1: *Quin etiam speciem libertatis quandam induxit conservatis senatui ac magistratibus et maiestate pristina et potestate. neque tam parvum quicquam neque tam magnum publici privati que negotii fuit, de quo non ad patres conscriptos referretur: de vectigalibus ac monopolis, de extruendis reficiendis operibus [...].*

<sup>11</sup> Plin. *Nat. Hist.* 8.133-134. L'abilità cui si allude nel testo consisteva nel cacciare i ricci prima che si fossero gettati sul corpo la loro urina, il che accadeva sempre quando si trovavano in una situazione disperata (quasi come se fossero consapevoli, precisa lo scrittore, che venissero catturati proprio per questo). Ed infatti, se i ricci fossero stati cacciati dopo aver avuto una tale reazione, gli aculei sarebbero diventati molli e sarebbero caduti, dato che l'urina era corrosiva; con il che, però, la loro pelle non avrebbe più assolto al meglio la funzione di *expoliare vestes*.

<sup>12</sup> Plin. *Nat. Hist.* 8.135: *Magnum fraus et ibi lucrum monopolio invenit, de nulla re crebrioribus consultis nullo que non principe adito querimoniis provincialibus.*

monopolio dei ricci possa essere stato all'epoca la causa di così frequenti lagnanze.

Le altre testimonianze di cui si dispone fanno registrare un notevole salto temporale. Infatti, a parte una costituzione in lingua greca dell'Imperatore Leone I, nella quale doveva comparire il termine *μονοπώλιον*, la sua traslitterazione in *monopolium* si rintraccia in un provvedimento emanato da Zenone nel 483 d.C., che rappresenta pertanto l'unico testo giuridico di cui si dispone; come si avrà modo di precisare, tale *lex* disciplinò per la prima volta quale *crimen extraordinarium* il fenomeno monopolistico in quanto tale, vale a dire sia per il caso in cui la posizione di venditore esclusivo di una merce nei mercati derivava da una concessione statale in tal senso, sia per quello in cui la medesima posizione veniva raggiunta da un privato *ex auctoritate sua*<sup>13</sup>. Inoltre, il termine *monopolium* figura in tre brani delle *Variae* di Cassiodoro nei quali, secondo il linguaggio fiscale dell'epoca, doveva alludere piuttosto all'imposta da versarsi a seguito di una licenza di commercio<sup>14</sup>.

La lettura d'insieme di tali testimonianze offre alcune coordinate cronologiche interessanti. Anzitutto, consente di stabilire che nell'epoca di Tiberio

---

<sup>13</sup> Sulla costituzione di Leone I (C. 4.59.1), giunta mutila del suo *initium* (nel quale doveva figurare con buona probabilità il termine *μονοπώλιον*) e su quella di Zenone (C. 4.59.2 pr.) vd. *infra* nel testo.

<sup>14</sup> Cfr. *infra* nt. 66.

il termine *monopolium* era conosciuto e utilizzato in modo consapevole: se Tiberio lo adoperava in senato, pur scusandosene, evidentemente confidava nel fatto gli ascoltatori avrebbero identificato senza difficoltà il fenomeno che era idoneo ad esprimere. Inoltre, lascia intendere che doveva trattarsi di una realtà particolarmente diffusa in quell'epoca se le questioni che ne potevano nascere erano fra le più discusse in senato. Infine, fa emergere come solo alla fine del V sec. d.C. vi fu una prima disciplina organica della materia. Pertanto, rispetto all'obiettivo di questo studio, il quale – come già precisato – mira ad indagare una tale forma di mercato sotto un profilo specifico, vale a dire quello della risalenza e dei modi con i quali il potere pubblico si interessò ad essa, le fonti più antiche forniscono un termine certo. Tutte convergono, infatti, nel presentare una tale realtà come ben radicata nella prima metà del I secolo a.C. e, peraltro, nella duplice tipologia che poteva assumere: se le discussioni in senato, organo – com'è noto – competente in materia di amministrazione finanziaria, riportano alle problematiche legate ai monopoli pubblici e ai proventi che derivavano allo Stato dal pagamento del relativo tributo, il riferimento pliniano al *monopolium* della pelle dei ricci e alla *fraus* ad esso collegata sembra alludere, piuttosto, ai comportamenti scorretti messi in atto dai privati nella vendita di un bene particolarmente utile nella vita quotidiana romana.

Ora, se questo dato cronologico riveste senz'altro un suo interesse, si deve tuttavia rilevare come i

passi di Svetonio non permettano di andare oltre, perché richiamano il fenomeno nei suoi termini generali e astratti, lasciando emergere l'esistenza di problematiche collegate ad esso senza fornirne, tuttavia, notizie contestualizzate; d'altro canto, quello di Plinio ci informa che la vendita delle pelli dei ricci era oggetto di un monopolio da cui derivavano considerevoli guadagni, ma non consente di ricavare quali siano state eventualmente le modalità di intervento da parte del potere pubblico e, in ogni caso, allude anch'esso nella sua parte finale a lamentele che nascevano genericamente dalla realtà dei monopoli.

Pertanto, nel tentativo di individuare, per l'epoca precedente al I secolo a.C., l'esistenza di casi specifici di monopolio e di verificare quali forme giuridiche vi siano state collegate, è sembrato opportuno andare alla ricerca di quelle testimonianze nelle quali, pur in assenza del termine *monopolium*, l'allusione a tale fenomeno sia sottesa alla descrizione di comportamenti che tipicamente potrebbero esserne stata la fonte o di situazioni che, sempre tipicamente, sarebbero assimilabili ai suoi effetti. Un tale tipo di approccio alle fonti ha consentito, in effetti, di raggiungere alcuni risultati, che passo ad esporre, quindi, distinguendo la trattazione del monopolio pubblico da quella delle pratiche monopolistiche private ed illustrando rispettivamente i casi rispetto ai quali si sono ravvisate le forme di intervento statale più risalenti.

2. Il bene che ha sollecitato già in età arcaica l'opportunità di sottrarre la sua vendita al libero mercato e di sottoporla ad un controllo pubblico è stato il sale. Per comprenderne appieno i motivi occorrono alcuni accenni alle caratteristiche intrinseche di tale *res*.

L'uso del sale ha origini antichissime che si fanno risalire con certezza almeno al neolitico e la sua centralità nella vita dell'uomo è largamente testimoniata nella letteratura, nella mitologia e nelle religioni di tutti i popoli dell'antichità<sup>15</sup>; si trattava, infatti, di un bene che soddisfaceva una serie di funzioni intuite ben presto come vitali per la sopravvivenza stessa dell'essere umano, tutte ampiamente illustrate in ben trentadue paragrafi del trentunesimo libro della *Naturalis Historia* di Plinio il Vecchio<sup>16</sup>. Basti qui ricordare, per menzionare solo le principali qualità, che il sale rappresentava l'unico agente conservante di cui si disponeva, dunque era necessario per la costituzione di scorte e per il

---

<sup>15</sup> Sul sale nelle fonti antiche cfr. ora, in particolare, il documentato e approfondito lavoro di C. CARUSI, *Il sale nel mondo greco (VI a.C. - III d.C.). Luoghi di produzione, circolazione commerciale, regimi di sfruttamento nel contesto del Mediterraneo antico*, Bari, 2008, 15 ss. Per una specifica panoramica delle fonti romane che testimoniano l'importanza del sale nella vita quotidiana vd. R. CHEVALIER, *Réflexions sur le sel dans l'histoire romaine: un produit de première nécessité insaisissable*, in J. M. BLÁSQUEZ, S. MONTEIRO, *Alimenta. Estudios en homenaje al Dr. Michel Pansich*, Madrid, 1991, 53 ss.

<sup>16</sup> Plin. *Nat. Hist.* 31.73-105.

commercio a lunga distanza di alimenti altrimenti deperibili; impediva la putrefazione dei corpi (gli si attribuivano, dunque, qualità divine in quanto si opponeva alla morte e svolgeva un ruolo analogo a quello dell'anima<sup>17</sup>); aveva proprietà terapeutiche; inoltre, dava gusto a qualsiasi alimento, il che non veniva sottovalutato perché il gusto per il palato costituiva una vera e propria necessità per vivere una vita pienamente umana<sup>18</sup>. Si potrebbe affermare, quindi, che il sale, per le sue qualità naturali, era una 'cosa' idonea a soddisfare quei «bisogni umani connotati di una particolare coloritura: l'essenzialità», il che – peraltro – veniva accentuato dal fatto che nel mondo antico essa non aveva assolutamente succedanei; volendo usare una classificazione moderna, si potrebbe affermare che rappresentava uno di quei cd. 'beni essenziali', i quali sono intrinsecamente caratterizzati dall'impossibilità di escludere qualsiasi individuo dalla loro fruizione e, aspetto di non poca importanza, dal fatto che il loro consumo non dovrebbe conoscere rivalità<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Su tale aspetto, vd. in particolare Plut. *Mor.* 685 a-c. Anche Omero definiva il sale come divino (*Il.* 9.214) e Platone sosteneva che, secondo l'opinione degli uomini, era la sostanza fisica più amata dagli Dei (*Ti.* 60e).

<sup>18</sup> Plin. *Nat. Hist.* 31.88: *Ergo Hercules. Vita humanior sine sale non quit degere.* Per Plutarco, la mancanza di sale in una pietanza era considerata un fattore che poteva scatenare ira (*Mor.* 6.1).

<sup>19</sup> Si è adoperata qui un'espressione di A. GAMBINO, *Beni essenziali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani. Nuovo Millennio*, Ro-

Parlare di sale implica necessariamente parlare anche della sua produzione. Plinio il Vecchio, che pure si è dilungato su tale aspetto, distingueva al riguardo il sale in due tipi, vale a dire *sal nativus* o *sal facticius*. L'allusione era da un lato al sale formatosi spontaneamente (come, ad esempio, quello che si cristallizzava sui bordi del mare sotto forma di schiuma quando l'acqua marina ristagnava su spiagge) ovvero a quello estratto dalle miniere di salgemma, dall'altro al sale prodotto in impianti detti *salinae*, vale a dire grandi vasche nelle quali si faceva confluire l'acqua del mare affinché il calore solare ne provocasse naturalmente l'evaporazione, permettendo la concentrazione di cloruro di sodio<sup>20</sup>. La prima tipologia di sale ha sempre ricoperto, precisa Plinio il Vecchio, un ruolo marginale ai fini del fabbisogno dell'uomo rispetto a quello prodotto nelle *salinae*.

L'intuizione primordiale, direi quasi naturale, di tali qualità del sale ha fatto sì che, da sempre e dovunque, il potere pubblico abbia avvertito l'esigenza di un controllo teso ad evitare il verificarsi, nella sua circolazione, della più tipica fra le speculazioni di mercato, vale a dire un rialzo artificiale del prezzo di vendita; d'altro canto, si è sempre intuito anche come la proprietà delle saline rivestisse un ruolo strategico ai fini della potenza di un popo-

---

ma, 2009, il quale ha analizzato la disciplina giuridica degli attuali 'beni essenziali' nel nostro ordinamento.

<sup>20</sup> Plin. *Nat. Hist.* 31.73-83.

lo<sup>21</sup>. Non è un caso, quindi, che sotto il segno del sale siano sorte antiche e floride città, si siano costruite strade (ad esempio, la via Salaria che serviva al trasporto verso la Sabina<sup>22</sup>), siano scoppiate rivoluzioni, siano state combattute guerre. La stessa lunga guerra tra Veio e Roma è stata definita da alcuni studiosi la ‘guerra del sale’ per essere stata finalizzata, come si preciserà a breve, al controllo della foce del Tevere, la quale, oltre ad essere una via di comunicazione con le aree interne della penisola, costituiva un ‘habitat’ privilegiato per l’allestimento di saline. Nel descrivere tali avvenimenti, gli storici antichi forniscono informazioni grazie alle quali ritengo sia possibile tentare una ricostruzione plausibile delle prime vicende giuridiche legate sia alla produzione del sale, sia alla sua vendita<sup>23</sup>;

---

<sup>21</sup> Sull’intreccio fra la storia del sale e quella del potere, che da sempre ha costruito la sua forza di controllo delle masse anche attraverso la gestione di tale bene, interessanti le pagine di P. LASZIO, *Storia del sale. Miti, cammini e saperi*, tr. it., Roma, 2004, 1 ss.

<sup>22</sup> Plin. *Nat. Hist.* 31.89.

<sup>23</sup> La dottrina più risalente non ha mancato di rilevare, invero, la difficoltà di conciliare le fonti al riguardo, come ha sottolineato F. MILAZZO, *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica. Munera e uliro tributa*, Napoli, 1993, 14, cui si rinvia per i riferimenti bibliografici in tal senso; senza voler negare l’esistenza di alcune difficoltà interpretative, le quali saranno richiamate e discusse durante lo svolgimento del discorso, ritengo tuttavia possibile tracciare, anche sulla scorta di più recenti riflessioni, una storia dalla quale emerge se non altro la consapevolezza già in età arcaica della necessità di un

tratteremo partitamente, dunque, questi due aspetti dato che per entrambi è attestata comunque l'esistenza di un sistema di controllo statale operante ben prima del I secolo d.C.

2.1 Secondo Dionigi di Alicarnasso e Plutarco, già al tempo di Romolo i romani avrebbero ottenuto, dopo una pace con i veienti, il controllo della regione adiacente al Tevere e la cessione delle saline presso la sua foce; nel racconto di Dionigi di Alicarnasso, il possesso di queste ultime si sarebbe definitivamente consolidato con il re Anco Marcio. Per Livio, invece, sarebbe stato questo re, con la conquista dello sbocco al mare a scapito dei Veienti e con la fondazione della colonia di Ostia alla foce del Tevere, a *facere salinas*<sup>24</sup>; questa notizia trova un suo riscontro in quanto scritto da Plinio il Vecchio, secondo il quale Anco Marcio *salinas primus instituit*<sup>25</sup>, e da Aurelio Vittore, che precisa come egli *salinarum vectigal instituit*<sup>26</sup>. Sempre secondo la tradi-

---

controllo statale sia della produzione che della vendita del sale (anche) a Roma e, inoltre, un costante orientamento in tal senso anche nei secoli successivi.

<sup>24</sup> Dion. Hal. 2.55.5, 3.41.3; Plut. *Rom.* 25.5; Liv. 1.33.6: *Nec urbs tantum hoc rege crevit, sed etiam ager finesque: silva Mesia Veientibus adempta usque ad mare imperium prolatum et in ore Tiberis Ostia urbs condita, salinae circa factae, egregieque rebus bello gestis aedis Iovis Feretrii amplificata.*

<sup>25</sup> Plin. *Nat. Hist.* 31.89: *Ancus Marcus res salis modios VI in congiario dedit populus et salinas primus instituit.*

<sup>26</sup> Aur. Vict. *De vir. ill.* 5.2: *Ancus Marcus ...Murcium et Ianiculum montes urbi addidit, nova moenia oppido circumdedit. Silvas ad*

zione liviana, le guerre con gli etruschi continuarono anche dopo la distruzione di Veio nel 396 a.C. per i reiterati e infruttuosi tentativi (nel 390, 356 e nel 353 a.C.) da parte di questi ultimi di riprendersi il territorio dove esistevano le saline; di certo, dalla metà del IV secolo a.C. i romani ebbero il possesso definitivo di tutta la zona che si trovava a margine della foce del Tevere<sup>27</sup>.

Ora, indipendentemente dal dibattito sulla collocazione del primo insediamento di Ostia (sponda destra o sinistra del Tevere) e sulla figura storica del re che vi avrebbe allestito le prime saline, è interessante mettere qui in risalto, nei suoi termini generali, come tutte queste testimonianze convergano nell'attestare la precoce intuizione da parte sia degli etruschi sia dei romani dell'importanza strategica rivestita dal controllo dello sfruttamento del sale (che intorno alla foce del Tevere si ritiene avvenisse comunque già in epoca protostorica) e del suo commercio<sup>28</sup>.

---

*usum navium publicavit. Salinarum vectigal instituit. Carcerem primum aedificavit. Ostiam coloniam maritimis commeatibus opportunam in ostio Tiberis deduxit.*

<sup>27</sup> Liv. 5.45.8; 7.17.6; 7.19.8.

<sup>28</sup> Sul ruolo del sale nell'economia romana di età arcaica, per la prima volta valorizzato da L. CLERICI, *Economia e finanza dei Romani*, Bologna, 1943, 168, si dispone di una copiosa letteratura. Pertanto, mi limito a rinviare allo studio che più compiutamente ha documentato l'importanza del commercio tale bene e del possesso delle saline ai fini della nascita e dello sviluppo di Roma: A. GIOVANNINI, *Le sal et la fortune de Rome*, in *Athenaeum*, LXIII, 1985, 373 ss.; del medesimo Autore,

La notizia che riveste una particolare importanza ai fini di tale studio è rappresentata, piuttosto, dal riferimento di Aurelio Vittore all'introduzione di uno specifico tributo per lo sfruttamento delle saline di Ostia coevo alla loro stessa fondazione, il *vectigal salinarum*. Tale precisazione, interpretata da alcuni studiosi come un'anticipazione storica, ha trovato tuttavia una sua rivalutazione nell'ambito di un orientamento incline più in generale a ritenere credibili le fonti che attestano già nel periodo regio l'esistenza di forme di raccolta fiscale; fra i diversi fattori che vi avrebbero influito, si ritiene abbia rivestito un suo ruolo anche la realizzazione e la

---

vd. anche *Les salines d'Ostie*, in J. P. DESCOEUDRES (a cura di), *Ostia port et porte de la Rome antique (Catalogo della mostra)*, Ginevra, 2001, 36 ss. Sull'importanza del possesso delle saline e del commercio del sale per lo splendore della città di Veio cfr. G. CAMPOREALE, *Il sale e i primordi di Veio*, in G. BARTOLINI (a cura di), *Le necropoli arcaiche di Veio*, in *Atti della Giornata di studio in memoria di M. Pallottino*, Roma, 1997, 197 ss.. Sulla fondazione di Ostia, vd. ora part. F. ZEVI, *Les débuts d'Ostie*, in J. P. DESCOEUDRES (a cura di), *Ostia port*, cit., 3 ss.; *Origini di Ostia*, in C. BRUUN, A GALLINA ZEVI, *Ostia e Portus nelle loro relazioni con Roma. Atti del Convegno dell'Institutum Romanus Finlandiae*, Roma 2002, 11 ss. Sulla distinzione tra l'area utilizzata come saline nella riva destra o in quella sinistra del Tevere e sullo sfruttamento delle stesse in entrambe le rive sin dall'era protostorica e fino a quella medioevale cfr. ora S. PANNUZI, *La laguna di Ostia: produzione del sale e trasformazione del paesaggio dall'età antica all'età moderna*, in *Mélanges de l'École française de Rome – Moyen Âge*, 2013, 125 ss. Per il dibattito circa la precisa collocazione delle saline in questione cfr. anche C. CARUSI, *Il sale*, cit., 136, e bibl ivi cit.

conservazione delle prime opere pubbliche, cui si provvede coinvolgendo i privati attraverso un sistema di appalti realizzati con lo strumento giuridico della *locatio* pubblica e con conseguente pagamento di un corrispettivo da parte del concessionario<sup>29</sup>. In quest'ottica, se si tiene conto che non solo

---

<sup>29</sup> Per un'analisi della finanza regia e dei poteri finanziari del rex vd. P. CERAMI, *Il controllo finanziario in diritto romano. Riflessioni metodologiche e profilo storico*, in *Studi in onore di G. Scherillo*, II, Milano, 1972, 775 ss., il quale ha richiamato la costruzione delle grandi opere fra le circostanze che influirono sull'evoluzione di una struttura finanziaria all'epoca, distinguendo tuttavia fra le varie fasi del *regnum*. Sulla credibilità complessiva delle fonti circa l'esistenza di una raccolta fiscale in epoca arcaica cfr. in particolare V. SPAGNUOLO VIGORITA, F. MERCOGLIANO, voce *Tributi (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 86 ss., i quali, con riguardo alla specifica notizia del *vectigal salinarum*, non ne escludono la storicità. Vd. anche, F. MILAZZO, *La realizzazione delle opere pubbliche in Roma arcaica. Munera e ultro tributa*, Napoli, 1993, 29 ss., che appare tuttavia più scettico circa l'esistenza di un tale tributo già in epoca regia, e ciò sia per la natura della fonte che la tramanda, sia in considerazione della complessità della vicenda in cui si inserisce, cioè la vendita del sale (vd. *retro* nt. 23); l'Autore (p. 55 ss.) non esclude comunque la risalenza all'età monarchica delle prime forme di *locatio* pubblica (sul punto vd. anche *infra* nt. 38), così come anche A. TRISCIUOGGIO, «*Sarta tecta, ultrotributa, opus faciendum locare*» *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli, 1998, XII. Per A. PIKULSKA, *Un impôt sur la consommation du sel dans la République romaine?*, in *RIDA*, LV, 2008, 368, Aurelio Vittore si sarebbe espresso in modo impreciso, forse a causa di un'interpretazione errata del testo pliniano in merito allo stesso episodio. Le testimonianze richiamate nel testo sarebbero da considerarsi solo degli indizi della importanza che la

l'allestimento, ma anche la manutenzione e lo sfruttamento di una salina artificiale doveva realisticamente richiedere un impegno economico<sup>30</sup>, ritengo probabile ipotizzare che, con riguardo al più antico impianto di produzione del sale, tali attività possano essere state da subito oggetto di concessioni a privati cittadini dietro pagamento di un tributo; e ciò, secondo un regime giuridico sicuramente operante dall'epoca repubblicana in poi, come si preciserà. Pertanto, non è da escludersi che Aurelio Vittore possa aver fatto riferimento ad un tale sistema e lo abbia descritto, però, adoperando la tecnica e (forse) più tarda espressione *vectigal salinarum* solo su suggestione della terminologia della sua epoca, nella quale essa di certo circolava da tempo se si considera, ad esempio, che Ulpiano aveva già classificato tale tributo come una *res publica*<sup>31</sup>.

Occorre precisare sin d'ora come non vi sia stato mai alcun ostacolo di natura giuridica a che le saline pubbliche fossero appaltate ai privati con concessioni statali esclusive di sfruttamento. Pur sor-

---

città di Roma attribuì al sale nelle fasi più antiche della sua storia: così C. CARUSI, *Il sale*, cit., 137ss., 199.

<sup>30</sup> Sul funzionamento di una salina antica le testimonianze più dettagliate sono fornite da Manilio (*Astron.* 5.682-692) e da Rutilio Namanziano (*De red. suo* 475-490).

<sup>31</sup> Ulp. 10 *ad ed.* D. 50.16.17.1 pr.-1: '*Publica*' *vectigalia intellegere debemus, ex quibus vectigal fiscus capit: quale est vectigal portus vel venalium rerum, item salinarum et metallorum et picariarum*. Sul significato e sulla risalenza del termine *vectigal* vd. F. MILAZZO, *La realizzazione*, cit., 39.

gendo sul litorale o nelle immediate vicinanze, esse costituivano, infatti, risorse ben delimitate ed identificabili, allocate necessariamente in aree non battute dalle onde, per cui restavano al di fuori del *littus*, il quale comprendeva – secondo quel che precisano i giuristi – il massimo flutto invernale come limite interno<sup>32</sup>. Per questa posizione, alle saline non si estendeva la nozione giuridica del lido, meno che mai quella del mare e, quindi, esse non furono partecipi di quella lenta trasformazione che portò tanto l'uno quanto l'altro verso una concezione non patrimonialistica, escludente per entrambi della possibilità di essere concesse in sfruttamento<sup>33</sup>.

Le saline, in quanto situate geograficamente al di fuori dal confine del lido, rimasero così sempre una di quelle *res publicae* suscettibili di rapporti pa-

---

<sup>32</sup> Si leggano, ad esempio, Cels. 25 *dig.* D. 50.16.96 pr.: *Litus est, quousque maximus fluctus a mari pervenit: idque Marcum Tullium aiunt, cum arbiter esset, primum constituisse*, e Iav. 11 *ex Cass.* D. 50 16.112: *Litus publicum est eatenus, qua maxime fluctus excaestuat. Idemque iuris est in lacu, nisi is totus privatus est*. Sulla forma d'uso di quel particolare 'bene comune a tutti' rappresentato dal lido vd. M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a «res communis omnium» a bene collettivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, I, 2010, 40 ss.

<sup>33</sup> Al riguardo, vd. M. FIORENTINI, *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico*, Milano, 1003, 465 ss.; G. PURPURA, "Liberum mare", *acque territoriali e riserve di pesca nel mondo antico*, in *AUPA*, XXXIX, 2004, 9 s.; L. SOLIDORO MARUOTTI, *Il «civis» e le acque*, in *Index*, XXXIX, 2011, 247 ss.

trimoniali e, pertanto, possibili oggetti di concessioni pubbliche dietro pagamento di un tributo<sup>34</sup>. In altri termini, si trattava di una di quelle *res publicae quae in patrimonio sunt populi*<sup>35</sup>, il cui regime di circolazione era del tutto analogo a quello delle cose in proprietà dei privati, contrapposte – in quanto tali – alle *res in usu populi* ('beni comuni', si direbbe oggi), le quali si caratterizzavano per essere destinate invece all'uso pubblico, alla fruizione del *cives* in quanto tale e, proprio in virtù di ciò, per risultare non passibili di appropriazione, né di atti di disposizione da parte dello Stato<sup>36</sup>.

Se la condizione giuridica delle saline rendeva astrattamente possibile che esse fossero oggetto di concessioni per il loro sfruttamento, le fonti poi lo attestano con chiarezza. Fra quelle giuridiche, inequivocabili in tal senso si presentano due passi

---

<sup>34</sup> Non presenta alcun fondamento, quindi, la tesi di P. ORSTED, *Salt. Fish and the Sea in the Roman Empire*, in I. NIELSEN, H.S. NIELSEN (a cura di), *Meals in a Social Context. Aspects of the Communal Meal in the Hellenistic and Roman World*, Aarhus, 1998, 13 ss., il quale, sulla base del fatto che il mare e il lido erano *res nullius*, ha ritenuto che non fosse possibile alcun *vectigal* sulla pesca e sulla produzione del sale e che non sarebbero esistite saline di proprietà del popolo romano appaltate a *publicani*.

<sup>35</sup> Su tale distinzione sempre fondamentale G. GROSSO, *Corso di diritto romano. Le cose*, Torino, 1941, ora disponibile su [www.ledonline.it/rivistadirittoromano](http://www.ledonline.it/rivistadirittoromano), I, 2001, con una nota di lettura di F. GALLO.

<sup>36</sup> Sul regime delle *res in usu publico* vd. A. DI PORTO, *Res in usu publico e 'beni comuni'. Il nodo della tutela*, Torino, 2013, 24 ss.

Gaio, vale a dire quello che fa riferimento ai *socii salinarum* (accanto ai *socii aurifondinarum vel argentifondinarum*), per affermare che era concesso loro di *habere corpus* così come lo potevano avere i *socii vectigalium publicorum*, ed inoltre quello in cui, trattando dell'estensione dell'editto previsto contro gli abusi dei *publicani*, il giurista menziona coloro i quali *habent salinas (et cretifondinas et metalla)*, per affermare che anch'essi *publicanorum loco sunt*<sup>37</sup>.

Lette insieme, le due testimonianze lasciano intendere, infatti, che la produzione del sale era oggetto di una concessione ai *publicani* (il che doveva realisticamente avvenire dietro pagamento del *vectigal salinarum*), vale a dire a quei potenti uomini d'affari i quali, com'è noto, grazie ai loro capitali e

---

<sup>37</sup> Gai. 3 *ad ed. prov.* D. 3.4.1 pr.: *Paucis admodum in causis concessa sunt huiusmodi corpora: ut ecce vectigalium publicorum sociis permissum est corpus habere vel aurifondinarum vel argentifondinarum et salinarum*, 13 *ad ed. prov.* D. 39.4.13 pr.: *Sed et hi, qui salinas et cretifondinas et metalla habent, publicanorum loco sunt. Praeterea et si quis vectigal conductum a re publica cuiusdam municipii habet, hoc edictum locum habet.* Questi due passi sono stati richiamati da M. R. CIMMA, *Ricerche sulle società dei publicani*, Varese, 1981, 153, per sostenere la tesi che i conduttori ivi menzionati erano *publicani* e che costoro potevano agire sia individualmente, che in associazione; al primo dei due, che tratta il delicato problema dell'attribuzione della personalità giuridica alle *societates publicanorum*, l'Autrice ha dedicato un approfondito esame esegetico (vd. pp. 178 ss.), così come anche, più recentemente, U. MALMENDLER, *Societates publicanorum. Staatliche Wirtschaftstätigkeiten in der Händen privater Unternehmer*, Koeln-Weimar-Wien, 2002, 251 ss.

alla loro abilità riuscirono ad accaparrarsi sin dall'età repubblicana la realizzazione di diversi tipi di opere o la gestione di servizi pubblici, il più delle volte dopo essersi riuniti in *societates*; la concessione rappresentava l'esito di complesse procedure d'asta – indette periodicamente dai censori – le cui condizioni erano indicate nella *lex censoria* (nella quale era specificato l'oggetto dell'appalto, le modalità di pagamento e le garanzie richieste), cui faceva seguito il contratto, la *locatio* pubblica, concluso con il *manceps* miglior offerente<sup>38</sup>.

Se le fonti giuridiche non lasciano dubbi, quindi, circa l'esistenza di un regime di sfruttamento delle saline nei modi indicati, regime che appare assestato nel II sec. d.C., alcune epigrafi consentono di ritenerlo operante già in un'epoca precedente<sup>39</sup>.

Per quel che riguarda l'organizzazione degli appaltatori delle saline in *societates*, trovo di particolare valore, ai fini di una (ulteriore) conferma di tale sistema, due iscrizioni dedicatorie trovate nella zona di Minturno e risalenti alla prima metà del I secolo a.C. Ed infatti, tra i vari dedicanti ne com-

---

<sup>38</sup> Sulla storia e sugli ambiti di attività delle società di *publicani*, sulla procedura dell'asta sotto il controllo dei censori e sulla figura del *manceps* vd. ora U. MALMENDLER, *Societates publicanorum*, cit., 25 ss., la quale, per quel che riguarda la forma del contratto, ha sostenuto che la *locatio conductio*, menzionata nelle fonti accanto all'*emptio venditio* per il periodo più antico, sarebbe prevalsa solo nella tarda repubblica.

<sup>39</sup> Vd. alcuni riferimenti in M. R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 33 nt. 115.

paiono quattro che si dichiarano schiavi di una *societas salinatorum*, il che lascia intendere che si trattava di schiavi utilizzati come forza lavoro negli impianti delle saline pubbliche della zona (la cui esistenza è indubbia) i cui diritti di sfruttamento erano stati appaltati, evidentemente, ai rispettivi *domini*, i *socii salinatores*<sup>40</sup>.

In merito poi allo strumento giuridico con il quale si realizzava la concessione di sfruttamento delle saline, si presenta di particolare interesse un'iscrizione incisa su di un blocco in travertino ritrovato recentemente in un edificio – databile fra il I sec. a.C. e il II d.C. – che gravitava intorno al *Campus Salinarum Romanarum* (nome delle più antiche saline romane, quelle che si ritiene siano passate definitivamente sotto il controllo romano dalla seconda metà del IV secolo a.C. e che hanno rappresentato a lungo la principale fonte di approvvigionamento dell'Italia centromeridionale<sup>41</sup>): tale iscrizione, infatti, riporta una dedica a Nettuno da parte di due *conductores Campi Salinarum Romanarum*. L'identificazione dei due dedicanti quali *conductores* può ben far presumere, quindi, che si trattasse di due concessionari ai quali era stato appaltato lo sfruttamento di quell'antico impianto di estrazione del sale a

---

<sup>40</sup> CIL I2 2693.1.7, su cui vd. C. CARUSI, *Il sale*, cit., 138 ss.

<sup>41</sup> Per una stima del consumo del sale da parte delle popolazioni dell'Italia centro-meridionale e, quindi, della produzione delle saline romane cfr. A. GIOVANNINI, *Le sal*, cit., 375 ss.; sulle altre saline della penisola italiana vd. C. CARUSI, *Il sale*, cit., 133 ss.

seguito di una *locatio* pubblica, e ciò con buona probabilità già nel I sec. a.C. se si considera che l'edificio in cui è stata rinvenuta l'iscrizione è datato proprio a partire da tale secolo<sup>42</sup>.

Una tale ricostruzione non mi sembra ostacolata dal testo di Polibio nel quale, dopo l'affermazione che i contratti d'appalto stipulati dai censori in tutta Italia erano innumerevoli e che riguardavano lavori di costruzione o di riparazione di edifici pubblici così come la gestione delle risorse appartenenti al popolo romano, si richiamano espressamente i fiumi, i porti, le miniere, i terreni ed ogni altra cosa che fosse oggetto del dominio di Roma<sup>43</sup>. La mancata menzione delle saline nel testo non rappresenta, infatti, un valido motivo per escluderle dal sistema della *locatio* censoria, dato che le *res* espressamente richiamate sembrano avere il valore di esempi, e ciò non solo alla luce del riconoscimento iniziale dell'esistenza di una gran quantità di contratti d'appalto, ma soprattutto per il generico richiamo conclusivo (che segue la menzione di quei soli quattro casi) a tutte le *res publicae* quali possibili loro oggetti<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Su tale iscrizione cfr. C. MORELLI, V. FORTE, *Il Campus Salinarum Romanarum e l'epigrafe dei conductores. Il contesto archeologico*, in *Mélanges de l'École française de Rome. Antiquité*, 2014, 1 ss.

<sup>43</sup> Pol. 6.17.2-3.

<sup>44</sup> L'importanza del richiamo finale di Polibio a tutte le *res publicae* quali possibili oggetti dei contratti d'appalto dei censori ai fini dell'interpretazione del tenore dell'intero passo è messa

Se questo era il regime delle saline pubbliche, deve presumersi che sia l'attività di raccolta del sale formatosi presso il litorale spontaneamente (o lungo il bordo di laghi salati), sia quella della stessa acqua del mare da sottoporsi ad un processo di evaporazione in ambito domestico non subissero alcun divieto. L'unico limite, per quel che si preciserà a breve circa il sistema di vendita di questo bene, doveva aver riguardo all'utilizzo del sale così raccolto, in quanto poteva soddisfare esclusivamente un consumo personale, ma non essere oggetto di una compravendita diretta che non avvenisse per il tramite degli appaltatori. Al medesimo regime doveva sottostare, quindi, anche la vendita del sale raccolto nelle saline private, della cui esistenza si hanno attestazioni in alcuni passi giurisprudenziali<sup>45</sup>, oltre che in un interessante scorcio

---

in luce da M. FIORENTINI, *Fiumi e mari*, cit., 448 s. Nel richiamare tale testo quale possibile testimonianza del fatto che il mare e il lido non rivestivano la natura di *loca publica*, e ciò in quanto *res* non menzionate fra quelle espressamente richiamate dallo storico, l'Autore ha precisato, infatti, come un siffatto argomento non sia comunque sufficiente se utilizzato quale unico perché quelle *res* ben potevano essere state ricomprese nella generica formula di chiusura del passo; al più, il mancato richiamo di mare e lido nel testo considerato può ritenersi a suo avviso «significativo», ma solo in quanto aggiunto agli altri e più validi argomenti sui quali si fonda quell'esclusione (per i quali vd. anche G. PURPURA, "*Liberum mare*", cit., 9 s.; L. SOLIDORO MARUOTTI, *Il «civis»*, cit., 247 ss.).

<sup>45</sup> Ulp. 35 *ad ed.* D. 27.9.5.1 pr.-1; Scaev. 15 *dig.* D. 33.2.32.2-3; Ulp. 1 *de cens.* D. 50.15.4.7.

del *De reditu suo* di Rutilio Namaziano, il quale descrive le saline appartenenti alla *villa* dell'amico Albino nel territorio di Volterra<sup>46</sup>.

2.2. Se la produzione del sale sembra essere stata oggetto di concessioni pubbliche già in età arcaica, anche la vendita di tale bene fu sottoposta ben presto ad un sistema di controllo centralizzato che sottrasse all'autonomia privata un tale esercizio.

Livio, nel raccontare lo sgomento dei senatori di fronte alla minaccia nel 508 a.C. dell'invasione della città da parte di Porsenna e alla possibilità che in quel frangente la plebe fosse indotta dal panico ad accettare la pace anche a costo della servitù, si sofferma a descrivere le elargizioni che furono decise per scongiurare una tale eventualità; nel testo si legge che i senatori, oltre ad aver inviato emissari presso i Volsci e a Cuma al fine di provvedere al rifornimento di beni annonari (in particolare, di frumento) e ad aver sgravato la plebe dal pagamento di alcuni tributi, disposero anche che *salis quoque vendendi arbitrium, quia impenso pretio venibat, in publicum omne sumptum, ademptum privatis*<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> *De red. suo* vv. 475-490.

<sup>47</sup> Liv. 2.10.6. *Multa igitur blandimenta plebi per id tempus senatus data. Annonae in primis habita cura, et ad frumentum comparandum missi alii in Volscos, alii Cumas. Salis quoque vendendi arbitrium, quia impenso pretio venibat, in publicum sumptum, ademptum privatis; por-*

Ora, sebbene nel testo liviano risulti assente il termine *monopolium*, non sembra potersi dubitare che il suo tenore ne descriva uno specifico caso da far risalire, quindi, alla fine del VI secolo a.C.: l'*ademptare privatis* e il contestuale *sumere omne in publicum* la vendita del sale, e ciò perché il prezzo di tale bene era rimesso dall'*arbitrium* dei singoli venditori, rappresentano, infatti, i comportamenti tipici attraverso i quali si realizza, quale effetto finale, quello di instaurare un 'monopolio pubblico'.

La circostanza che un tale trattamento sia stato riservato solo al sale mostra chiaramente la profonda consapevolezza da parte dei senatori del 508 a.C. del particolare valore che esso rivestiva per la vita dei cittadini e, quindi, dei pericoli derivanti da un regime di circolazione evidentemente falsato dal momento storico vissuto da Roma in quell'anno. È molto probabile infatti che, a seguito dell'assedio da parte di Porsenna, i rifornimenti (anche) del sale subirono una riduzione e che fu proprio la sua carenza nei mercati a favorire la diffusione di comportamenti speculativi nella determinazione del prezzo, il quale – come precisa il testo liviano – era stabilito in modo del tutto velleitario dai privati e,

---

*toris et tributo plebes liberata, ut divites conferrent qui oneri ferendo essent: pauperes satis stipendii pendere, si liberos educerent.* La notizia circa l'eliminazione di tasse in favore dei più poveri è ricordata anche da Plut. *Rom.* 25.5 e Dion. Hal. 5.22.2, i quali attribuiscono l'iniziativa a Publicola, senza precisare tuttavia se furono aboliti solo i *portoria* ovvero anche altre tipologie di tributi.

può presumersi, in cifre particolarmente elevate, tali da rendere difficoltoso il suo acquisto soprattutto da parte dei più poveri. Una tale arbitrarietà si doveva presentare, però, particolarmente intollerabile rispetto ad una *res* la quale, per essere – come si è precisato – un ‘bene essenziale’ nella vita dell’uomo antico, imponeva ai fini della tenuta sociale una sua disponibilità pacifica da parte di tutti ad uguali condizioni, dunque ad un prezzo fisso.

La notizia liviana sulla sottrazione della vendita del sale all’autonomia privata e sull’instaurazione di un sistema di circolazione controllato a livello centrale già nel 508 a.C. sembra presentare, quindi, una sua credibilità storica se la si legge alla luce di una serie di valutazioni: le conseguenze negative create dall’assedio etrusco nella circolazione dei viveri e del sale in particolare, la cui produzione era tutta concentrata nelle saline poste proprio intorno alla foce del Tevere; il ruolo del tutto speciale rivestito in quell’epoca da un bene le cui qualità in diversi e fondamentali ambiti della vita umana erano già ben note; la contestuale e ben precisa descrizione da parte di Livio di altre concessioni che pur trovano la loro ragion d’essere nelle difficoltà di tipo economico sofferte dalla città in quel frangente<sup>48</sup>. Pro-

---

<sup>48</sup> Ha sostenuto la possibilità che la questione di una vendita controllata del sale possa essersi posta ben presto all’attenzione dello Stato, M. R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 33, con indicazione della bibl. precedente in senso contrario; anche per V. SPAGNUOLO VIGORITA, F. MERCOGLIANO, voce *Tributi*, cit., 88, A. PIKULSKA, *Un impôt*, cit., 368, A. GIOVANNINI, *Le*

prio in considerazione della *ratio* da cui fu dettata la scelta di sottrarre la vendita del sale all'autonomia privata, il monopolio che ne derivò può essere assimilato a quello che gli studiosi moderni classificano come 'pubblico sociale', per contrapporlo al monopolio introdotto con mera finalità fiscale.

Si trattò, in definitiva, di una misura di carattere emergenziale, la quale trova la sua giustificazione in un momento storico che doveva aver messo in risalto le conseguenze negative della 'scarsità' di un bene come il sale; rispetto alla sua domanda sempre molto alta e costante, la carenza sul mercato doveva aver favorito speculazioni nella determinazione del prezzo di vendita, il che rese necessaria l'ideazione di uno strumento di protezione degli interessi della fascia più povera della società. Il passo testimonia, dunque, una risalente attenzione per il meccanismo di formazione dei prezzi di mercato e, nel contempo, una precoce percezione dei rischi collegati al fatto che alcuni commercianti potessero alterarli a proprio esclusivo vantaggio, compromettendo così sia benessere dei cittadini sia, nel caso in cui la merce in questione rivestisse un ruolo fondamentale, l'ordine pubblico e la sicurezza.

Quel che il testo liviano non consente di ricavare è la modalità con la quale venne poi concretamente gestita la vendita centralizzata del sale; in

---

*sal*, cit., 379, e P. RESINA SOLA, *Prácticas monopolísticas*, cit., 776 nt. 18, la scelta senatoria del 508 a.C. avrebbe determinato l'introduzione di un monopolio statale. Mostra scetticismo al riguardo C. CARUSI, *Il sale*, cit., 201 s.

altri termini, non fornisce elementi per valutare se già a quell'epoca si provvide a concederne la riserva esclusiva a privati dietro pagamento di uno specifico tributo, e ciò secondo un regime che certamente doveva essere vigente nel corso del III secolo a.C. Lo si ricava da un altro passo dello stesso Livio<sup>49</sup>: nel narrare i fatti del 204 a.C., lo storico riferisce, infatti, che i censori M. Livio e C. Claudio istituirono un *vectigal novum ex salaria annonae* e che il prezzo del sale, fissato a Roma e *per totam Italiam* in un sestante (cioè un sesto di asse)<sup>50</sup>, restò uguale nell'*urbs*, mentre la vendita di tale bene fu appaltata a prezzo più alto nei mercati e nelle fiere che si svolgevano al di fuori di essa<sup>51</sup>,

---

<sup>49</sup> Liv. 29.37.3: *Vectigal novum (censores M. Livius et C. Claudius) ex salaria annonae statuerunt. Sextante sal Romae et per totam Italiam erat. Romae pretio eodem, pluris in foro conciliabulis et alio alibi pretio praebendum locaverunt.*

<sup>50</sup> Per A. GIOVANNINI, *Le sal*, cit., 379, si trattava di un prezzo di favore (il che sarebbe da ricollegare, a suo avviso, alla riserva di vendita statale del sale descritta dallo stesso Livio in ordine ai fatti del 508 a.C. e motivata dalla necessità di abbassare in quel frangente il suo prezzo, fino ad allora rimesso alla arbitrarietà dei privati). Nonostante ciò, il volume di affari legato a questo bene era comunque rilevante, data la sua domanda particolarmente alta e costante; l'Autore ha sottolineato proprio questo aspetto per superare l'affermazione (alquanto isolata invero) di T. FRANK, *An Economic Survey of Ancient Rome*, I, Baltimore 1933, 140, 151, circa il modesto ruolo svolto da un tale commercio ai fini della potenza di Roma proprio per essere, appunto, molto basso il prezzo del sale.

<sup>51</sup> Il richiamo nel passo liviano alle tribù lascia intendere che con l'espressione *per totam Italiam* lo storico intendesse riferir-

potendo peraltro anche variare da un luogo all'altro<sup>52</sup>.

Il diverso trattamento è motivato dallo storico con la considerazione che il censore Marco Livio, accusato di non aver ripartito in modo equo tra i soldati il bottino della vittoria contro gli Insubri, avrebbe inteso colpire in tal modo quelle tribù per iniziativa delle quali era stato condannato e che, per tale motivo, gli era stato dato il soprannome di *Salinator*. Sebbene un tale chiarimento abbia fatto svalutare la storicità della notizia, non si può escludere che l'accennata differenziazione del prezzo del sale fra Roma e il resto del territorio abbia avuto nelle intenzioni dei censori dell'epoca una sua ragione di carattere economico: è plausibile ipotizzare, infatti, che la diffusione dei traffici commerciali non consentiva più il rifornimento del sale allo stesso prezzo ovunque e che sarebbero stati i costi e le difficoltà dei trasporti a rendere necessaria, quindi, una diversificazione dell'ammontare<sup>53</sup>. Peraltro, il valore storico del racconto trova una sua conferma anche in un passo di Dionne Cassio, il quale, narrando lo stesso episodio, ri-

---

si solo all'area che in quel momento era ricompresa nel sistema di ripartizione del corpo civico in tribù: sul punto ora C. CARUSI, *Il sale*, cit., 201.

<sup>52</sup> La fonte non specifica quale fosse la quantità venduta a questa somma; secondo A. GIOVANNINI, *Le sal*, cit., 379, si trattava di una libbra.

<sup>53</sup> H. BLUMNER, *Salz*, in RE IA2, 1920, col. 2097.

ferisce che i censori avevano gravato il sale di un'imposta<sup>54</sup>.

Diversi i dati che il testo liviano fornisce. Innanzitutto, la notizia che nel 204 a.C. il prezzo del sale, determinato nella misura di un sestante ovunque, rimase inalterato a Roma mentre fu elevato nel resto del territorio, attesta la preesistenza di un prezzo fisso e, quindi, lascia presumere la vigenza di un sistema di controllo centralizzato della vendita del sale prima di quella data; sebbene in modo indiretto, il passo fa riferimento, quindi, ad un regime di monopolio pubblico per la vendita di questo bene in vigore alla fine del III secolo a.C. Sotto questo profilo, appare interessante richiamare come lo stesso Livio abbia fatto risalire, secondo quel che si è già avuto modo di precisare, una scelta di questo tipo alle misure adottate dai senatori nel 508 a.C. Ora, se il passo in cui è descritta tale iniziativa non consente di individuare, come precisato, le modalità giuridiche con cui venne gestita la riserva statale della vendita del sale, quello relativo ai fatti del 204 a.C. fornisce elementi utili al riguardo. Il richiamo iniziale ad uno specifico *vectigal*, il *vectigal ex salaria annona*, non lascia dubbi, infatti, circa l'esistenza di un tributo che, come indica la sua denominazione e come si desume anche dall'intero contesto del passo, era relativo alla vendita del sale (da non confondersi, dunque, con il *vectigal salina-*

---

<sup>54</sup> Dio. 57.70 (ed. BOISSEVAIN, I, p.262). Sul punto vd. A. PIKULSKA, *Un impôt*, cit., 369.

*rum*, vale a dire quello relativo – come si è precisato – allo sfruttamento delle saline appartenenti al popolo romano<sup>55</sup>); evidentemente, si trattava del *vectigal* da corrispondersi da parte di colui che avesse avuto in concessione il diritto di vendere quel bene con l'obbligo di contenerne il prezzo entro un massimo fissato. Ed è proprio questo passo a lasciar intendere anche quale fosse la forma giuridica con cui una siffatta esclusiva si concretizzava: l'uso in esso del verbo *locare* fa presumere, infatti, che il sistema adottato sia stato quello di una *locatio* pubblica a seguito di una procedura d'asta della quale erano proprio i censori a fissare le condizioni nella cd. *lex censoria*<sup>56</sup>. Ad aggiudicarsi tale tipo di appalti dovevano essere i mercanti privati, probabilmente gli stessi appaltatori delle saline, il cui sfruttamento – come si è avuto modo di constatare – era da tempo oggetto anch'esso di concessioni statali; non si hanno notizie, infatti, di funzionari pubblici adibiti allo specifico compito della vendita del sale<sup>57</sup>. Seb-

<sup>55</sup> La produzione del sale e la vendita del sale rappresentano, infatti, due fenomeni diversi e il passo liviano, sebbene riferito da alcuni studiosi antichi alla produzione del sale, sembra avere riguardo, piuttosto, alla vendita di tale bene; sul punto M. R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 31 ss. Del resto, anche Dione Cassio (vd. *supra* nt. 54) riferisce che i censori del 204 a.C. introdussero una tassa sul sale, non già sullo sfruttamento delle saline.

<sup>56</sup> Vd. *supra* nt. 38.

<sup>57</sup> I *salinatores aerarii* di cui parla Catone il Censore (*Or. Frg.* 103 ed. MALCOVATI, in *L. Furium: De aqua, quod attinet ad salinatores aerarios, cui cura vectigalium, resignat. Salinatores aerarii ii*

bene riguardi un periodo successivo, si ritiene interessante richiamare qui un passo di Plinio il Vecchio che pure sembra alludere ad caso specifico di monopolio pubblico realizzato con le modalità appena descritte; ed infatti, nel testo è scritto che non era possibile raffinare sul posto il minio estratto dai giacimenti argentiferi della Betica, dove l'estrazione era affidata ad una società di *publicani*<sup>58</sup>, ma che, dopo la cottura, la vena di minio era messa sotto sigillo e portata a Roma dove veniva lavata e venduta ad un prezzo stabilito per legge, affinché non superasse il limite di settanta sesterzi per libbra: ... *in vendendi pretio statuta lege, ne modum exerceret HS LXX in libras*<sup>59</sup>. L'allusione sembra, dunque, ad un

---

*sunt, qui pro sale conficiendo et vendendo aerario vectigal pendant. L. Furius in agro suo fortasse salinas bebeat, in quarum usum ex ductu publico aquamavererat)* sembrano da identificarsi, secondo quel che lascia intendere il tenore del testo, nei privati appaltatori, piuttosto che in una specifica categoria di funzionari pubblici. Sul punto, cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, F. MERCOGLIANO, voce *Tributi* cit., 89 e, per le opinioni più antiche al riguardo, che oscillano fra le due possibilità, cfr. A. PIKULSKA, *Un impôt*, cit., 368 s. La costituzione di Onorio e Arcadio (sulla quale vd. *infra* nel testo), che vietava di comprare o vendere il sale *sine persona mancipium, id est conductores salinarum*, lascia intendere, in ogni caso, che almeno nel IV secolo d.C. gli appaltatori delle saline fossero senz'altro coloro ai quali veniva affidato il commercio anche del sale.

<sup>58</sup> Plin. *Nat. Hist.* 33.118-11 vd. M. R. CIMMA, *Ricerche*, cit., 146.

<sup>59</sup> L. CLERICI, *Economia*, cit., 1943, nel trattare di questo caso di monopolio, ha ricordato come la vendita del minio sia stata oggetto di prescrizioni rigorosissime anche nell'antica Grecia. Cfr., inoltre, G. NEGRI, *Sulle "concessioni minerarie" nel*

limite massimo del *pretium* di questo specifico bene, al quale era riservata una particolare cura, fissato in una *lex*, che con buona probabilità doveva essere quella nella quale i censori fissavano le condizioni prima di indire la gara d'appalto. In questo senso, il testo pliniano, pur non richiamando lo specifico termine *monopolium*, potrebbe rappresentare un'ulteriore conferma dell'esistenza nel I secolo d.C. di un sistema di controllo centralizzato della vendita di alcuni beni, sottratta dunque all'autonomia privata.

Nel tornare al passo di Livio in esame, c'è ancora da precisare che il riferimento al *vectigal ex salaria annonae* in termini di *novum* solleva, invero, qualche dubbio circa il momento della sua introduzione. Una tale precisazione può essere intesa, infatti, nel senso che i censori del 204 a.C. istituirono per la prima volta un tale tributo; tuttavia, il tenore generale del testo consente anche di ipotizzare che il carattere di novità non avesse riguardato il sistema (già operante nei suoi termini generali) combinato della *locatio* pubblica di competenza censoria e del relativo *vectigal* da corrispondersi da parte del concessionario, bensì l'ammontare di un *vectigal* già esi-

---

*diritto romano*, in *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico giuridica*, Napoli, 1977, 60 s., per il quale non è chiaro, comunque, se la *lex censoria* di cui parla Plinio abbia contenuto lo statuto dell'industria estrattiva, ovvero abbia istituito un limite massimo al prezzo del prodotto sul mercato di Roma.

stente, il quale, in conseguenza dell'aumento del prezzo del sale fuori Roma, venne (anch'esso) elevato e differenziato<sup>60</sup>. Il che, peraltro, sembra trovare una sua conferma indiretta anche dall'informazione secondo la quale il sale era venduto ad un prezzo fisso prima del 204 a.C. (probabilmente, per quanto precisato, già a partire dal 508 a.C.), e ciò perché tale informazione – come si è rilevato – fa desumere la preesistenza di un sistema di vendita centralizzata e, quindi, rende verosimile l'ipotesi che essa si realizzava attraverso appaltatori e dietro versamento di un tributo da parte di costoro prima di quell'anno. Anche a non voler seguire questa interpretazione della qualifica di *novum* data da Livio

---

<sup>60</sup> T. SPAGNUOLO VIGORITA, F. MERCOGLIANO, voce *Tributi*, cit., 89, nell'avanzare un tale dubbio, richiamano il passo di Dione Cassio (per il quale vd. *supra* nt. 54), dal quale pure sembrerebbe che i censori del 204 a.C. abbiano introdotto un tributo per la vendita del sale; tuttavia, senza voler entrare nel merito della questione del grado di indipendenza di Dione Cassio da Livio (ben tratteggiata da G. URSO, *Cassio Dione e i magistrati. Le origini della repubblica nei frammenti della Storia Romana*, Milano, 2005, 7 ss.), non può escludersi che lo storico (il quale non accenna alla misura senatoria del 508 a.C. circa la sottrazione della vendita del sale all'autonomia privata) abbia inteso in tal senso la qualifica liviana di *novum* in riferimento al *vectigal ex salaria annona*, senza considerare l'altra interpretazione. P. RESINA SOLA, *Prácticas monopolísticas*, cit., 776 nt. 18 ha sostenuto che i censori del 204 avrebbero creato un' imposta sul sale. Diversamente, nel senso che il riferimento di Livio possa essere stato ad un tributo 'nuovo', sotto il profilo del suo ammontare, vd. C. CARUSI, *Il sale*, cit., 200 s.

al *vectigal ex salaria annona* nel passo in esame, sta di fatto, comunque, che certamente a partire dal 204 a.C. il monopolio statale della vendita di tale bene fu fonte di un'imposta indiretta; si trattava, quindi, di un monopolio sorretto ora (anche) da una motivazione di carattere 'fiscale'. In altri termini, alla motivazione che aveva indotto i senatori del 508 a.C. a *sumere in publicum* una tale vendita, determinata – secondo il racconto liviano – da ragioni sociali e politiche, si aggiunse nel tempo quella di una *utilitas* anche sotto altro profilo<sup>61</sup>: per l'elevata e costante domanda di un bene idoneo a svolgere molteplici funzioni ritenute essenziali per la vita dell'uomo, il versamento di un tale tributo garantiva, infatti, un'entrata certa e continuativa per le casse statali<sup>62</sup>.

Le testimonianze esaminate, benché prive del termine *monopolium*, consentono in definitiva di affermare l'esistenza per un'epoca precedente al I sec. d.C., di uno specifico caso di monopolio pubblico sulla vendita di un bene, vale a dire il sale, e, inoltre, consentono di desumere che un tale regime si attuava, almeno con certezza partire dal 204 a.C., mediante lo strumento giuridico della concessione statale a seguito di una *locatio censoria* e dietro pagamento di un *vectigal ex salaria annona* da parte di

---

<sup>61</sup> A. PIKULSKA, *Un impôt*, cit., 369.

<sup>62</sup> Sull'ingente volume di affari legati al commercio del sale a Roma a causa della domanda particolarmente alta e costante di tale bene vd. A. GIOVANNINI, *Le sal*, cit., 375 ss.

chi si fosse aggiudicato una tale esclusiva; sistema che escludeva del tutto la possibilità di una vendita diretta di tale bene, cioè una vendita che non avvenisse per il tramite degli appaltatori.

A questo punto, volendo solo accennare a quello che fu il regime successivo, occorre precisare che, in realtà, non si dispone di dati per stabilire se un controllo capillare della vendita del sale sopravvisse all'espansione della potenza romana. Tuttavia, l'esigenza di un regime di circolazione sottoposto ad un generale controllo statale doveva essere ancora fortemente sentita alla fine del IV secolo se Onorio e Arcadio disposero che, qualora qualcuno avesse comprato o tentato di vendere sale *sine persona mancipium, id est conductores salinarum*, il sale stesso insieme al suo prezzo dovessero essere assegnati ad essi<sup>63</sup>.

Tale normativa, il cui tenore lascia intendere come fossero ora gli stessi appaltatori che gestivano le saline statali a provvedere alla vendita del sale, fu resa possibile, sotto il profilo della sua attuazione, dai cambiamenti che, dopo le riforme dioclezianee, avevano portato – com'è noto – sia all'unificazione dell'apparato burocratico e del sistema fiscale di sfruttamento delle risorse in tutto l'Impero, sia all'annullamento della distinzione tra Italia e

---

<sup>63</sup> C. 4.61.11 IMPP. ARCADIUS ET ONORIUS A.A. LAMPADIO PP. *Si quis sine persona mancipium, id est salinarum conductorum, sales emerit vendere temptaverit ... sales ipsi una cum eorum pretio mancipibus addicantur.*

province<sup>64</sup>. Del resto, in un'epoca di generale impoverimento, dovuto al sovrapporsi di crisi politiche, di carestie e cattivi raccolti, la speculazione (soprattutto in materia annonaria) attraverso un aumento artificioso dei prezzi dei viveri di prima necessità era diffusa ovunque, danneggiando particolarmente le masse degli *humiliores*, e questo dato vale a rendere conto della necessità (ancora una volta) di sottrarre a tali manovre un bene come il sale; d'altro canto, è anche noto che gli Imperatori, per finanziare le misere casse dello Stato romano e per far fronte all'incertezza del gettito delle imposte, furono indotti non tanto a controllare dirigisticamente il mercato, quanto piuttosto a servirsene attraverso la concessione di numerosi monopoli di vendita o di produzione di svariate merci (ad esempio, monete, oro, porpora, balsamo, cinabrio, seta) dietro pagamento di un canone, e ciò avendo ben intuito come i ricavi sarebbero stati considerevoli<sup>65</sup>.

L'esistenza di un monopolio della vendita del sale a livello imperiale può configurarsi, quindi, solo dopo l'emanazione della normativa di Onorio e

---

<sup>64</sup> C. CARUSI, *Il sale*, cit., 242.

<sup>65</sup> Si tratta di una realtà esaminata in modo approfondito da E. LO CASCIO, *Mercato libero e commercio amministrato in età tardoantica*, in C. ZACCAGNINI (a cura di), *Mercanti e politica nel mondo antico*, Roma, 2009, 273 ss., part. 276. Sul moltiplicarsi dei monopoli statali e sulla diffusione della speculazione nel IV sec. d.C., si presenta sempre interessante anche la lettura di A. VISCONTI, *Dardanariatus*, cit., 20 ss.

Arcadio e, peraltro, fu riconosciuto ancora in una frammentaria *lex* redatta in lingua greca, la quale, grazie alla sola *subscriptio*, è stata attribuita da P. Krüger all'Imperatore Leone I, che l'avrebbe emanata agli inizi di febbraio del 473 a.C.; ed infatti, sebbene il suo testo sia giunto a noi privo anche dell'*initium*, quanto di esso sopravvissuto consente di ricavare che la nuova normativa negava validità ai rescritti con i quali fossero stati concessi monopoli ai privati con l'unica eccezione di quello del sale, disponendo poi che i funzionari che avessero disatteso tali ordini avrebbero subito la perdita del servizio e del patrimonio<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> C. 4.59.1 Nell'edizione del Codice di Giustiniano di P. Krüger, tale *lex*, pervenutaci priva dell'*inscriptio* attraverso il codice frammentario della Biblioteca Capitolare di Verona LXII (cioè uno dei due manoscritti del *Codex* contenenti anche costituzioni in lingua greca), è stata collocata quale costituzione di apertura del nuovo titolo C.4.59, e ciò data l'affinità del suo contenuto con la rubrica del titolo stesso, sino ad allora edito con la sola costituzione di Zenone, slittata ora in seconda posizione. Nella tradizione della *lex* giunta a noi, la quale manca del suo esordio, il testo inizia con '[...] -π ωλίσις', vale a dire con la parte finale di un termine che Blumhe, considerato il tenore dell'intera normativa, ha proposto di integrare nel senso *μονοπωλίσις*, come precisato nell'apparato critico di Krüger: cfr. *ad h. l.* nt. 8. Sulla scorta della sola *subscriptio* si ritiene sia stata emanata il 30 gennaio o l'11 febbraio 473: vd. O. SEECK, *Regesten der Kaiser und Päpste für die Jahre 311 bis 476 n. Chr. Vorarbeit zu einer Prosopographie der christlichen Kaiserzeit*, Stuttgart 1919, 419. Circa il destinatario di tale costituzione, A. SCARCELLA, *La legislazione di Leone I*, Milano, 1997, 47 ss., ha sostenuto l'efficacia del provvedi-

L'ulteriore conferma di un regime controllato della circolazione del sale, pur nel contesto di un primo orientamento di sfavore verso i monopoli pubblici del quale questo Imperatore si era reso interprete, vale a mettere in luce ancora una volta la considerazione (anche) giuridica tutta particolare che tale bene per la sua natura suggeriva. Questo unico caso di monopolio pubblico salvato dalla normativa di Leone I sopravvisse, tuttavia, solo dieci anni, vale a dire sino ad un drastico provvedimento indirizzato da Zenone al *praefectus urbi* Costantino il 16 dicembre del 483 d.C., l'unica fonte giuridica nella quale – come precisato – fa la sua comparsa il vocabolo *monopolium* (forse suggerito dalla presenza nella costituzione di Leone di dieci anni prima della sua forma greca). Ed infatti, nel punto in cui sono indicate, con un tenore assolutamente generico, le merci sulle quali non sarebbe stato più lecito l'*exercere monopolium* a seguito di un privilegio imperiale non è specificata alcuna eccezione e, dunque, anche il secolare monopolio pubblico della vendita del sale fu travolto dal divieto posto dalla nuova normativa<sup>67</sup>. La cancelleria ze-

---

mento per tutti i sudditi, e ciò sulla base del suo contenuto, il quale riguardava un interesse collettivo, del tono espositivo e del confronto con le altre uniche due costituzioni nelle quali l'Imperatore adoperò il greco (C. 1.14.10 e C. 11.41.7).

<sup>67</sup> C. 4.59.2 pr. IMP. ZENO A. CONSTANTINO PU.: *Iubemus, ne quis cuiuscumque vestis aut piscis vel pectinum forte aut echini vel cuiuslibet alterius ad uictum vel ad quemcumque usum pertinentis speciei vel cuiuslibet materiae pro sua auctoritate, vel sacro iam elicitio aut in poste-*

noniana dispose contestualmente la revoca dei monopoli già concessi dai precedenti Imperatori con sacri rescritti, *pragmaticae sanctiones* ovvero *annotationes* (il che, per altro verso, lascia intendere quali fossero ora gli atti attraverso i quali si elargivano concessioni di monopoli) ed inoltre vietò future concessioni in tal senso, punendo i contravventori con la confisca dei beni e l'esilio perpetuo. Con il che, il comportamento descritto nel testo venne ad integrare un nuovo tipo di *crimen extraordinarium*, il cd. *crimen monopolii*, nel quale ricadeva, come si preciserà a breve, anche l'*exercere monopolium pro auctoritate sua* con riguardo alle medesime merci, vale a dire quel tipo di monopolio (non preso in considerazione da Leone I) che aveva quale fonte le manovre scorrette messe in atto dai privati nei mercati.

La parte qui richiamata della costituzione di Zenone, la quale presenta un carattere di assoluta novità rispetto al favore da sempre riservato – sino alla normativa di Leone I – alla istituzione di monopoli pubblici (mentre, come si preciserà a breve, rispetto alle condotte monopolistiche dei

---

*rum eliciendo rescripto aut pragmatica sanctione vel sacra nostrae pietatis adnotatione, monopolium audeat exercere .... Si quis autem monopolium ausus fuerit exercere, bonis propriis espoliatus, perpetuitate damnetur exilii [...]* D. XII K. POST CONSULATUM TRACONDAE [a. 483]. A. VISCONTI, *Dardanariatus*, cit., 27, ha sostenuto che l'uso del latino lascia desumere come per l'Imperatore bizantino la normativa dovesse aver valore anche in Occidente, specialmente in Italia.

privati costituisce l'esito finale di un orientamento ben più risalente, che anzi provvede a tipizzare e generalizzare), apre in realtà un testo normativo molto lungo ed articolato, che aveva quale fine quello di disciplinare in modo organico il mercato e la concorrenza; ed infatti, esso configurò quali *crimina extraordinaria* anche altre due distinte condotte, le quali sono state ben sintetizzate dai commissari bizantini nel redigere, per accogliere la *lex* in questione, una rubrica che nella sua formulazione scandisce, appunto, le singole previsioni: *De monopolis et de conventu negotiatorum illicito vel artificum ergolaborumque nec non balneatorum prohibitis illicitisque pactionibus*<sup>68</sup>.

Non è questa la sede, dato il taglio cronologico dato al lavoro, per un approfondimento della *ratio* sottesa alla disposizione zenoniana sul divieto assoluto di costituire monopoli pubblici e sulla loro contestuale criminalizzazione; si tratta di motivazioni che possono essere intese, infatti, solo alla luce di un approfondimento dell'intera normativa in quanto calata nel contesto economico, sociale e fiscale dell'epoca<sup>69</sup>. Pertanto, mi limito qui a far notare come un tale divieto dovette rappresentare solo una breve parentesi. Al di là di quel che lasciano

---

<sup>68</sup> C. 4.59.1-3, su cui cfr. A. VISCONTI, *Dardanariatus*, cit., 38 ss., e P. RESINA SOLA, *Prácticas monopolísticas*, cit., 770 ss.

<sup>69</sup> Per il motivo indicato nel testo, lo studio della normativa zenoniana richiede un approfondimento autonomo, che rappresenta l'oggetto di un mio lavoro in corso.

intendere già i richiami al *monopolium* nelle epistole di Cassiodoro, dove il termine è usato – secondo il lessico tardo – per riferirsi a quelle imposte sulle licenze di commercio le quali (insieme ad altre imposte sulle attività crematistiche, denominate *auraria*) erano appaltate nell'Italia gotica ai medesimi esattori della tassa sulla compravendita (*siliquaticum*)<sup>70</sup>, lo si desume in particolare dall'atteggiamento ambivalente di Giustiniano. Quest'ultimo, pur avendo recepito nel suo *Codex* la costituzione di Zenone, nella pratica creò monopoli per varie merci<sup>71</sup>; all'iniziativa di Pietro, suo ultimo prefetto, si fa risalire, ad esempio, la creazione di un monopolio statale per i tessuti in seta a favore della *sacrae largitiones*<sup>72</sup>. In altri termini, Giustiniano aggirò il prov-

<sup>70</sup> 2.4.1 (... *siliquatici vel monopolii titulos...*); 24.5 (... *ut si pensionem huius tituli siliquataro praestat, monopolium quoque negotiator exerceat ...*); 30.3 (... *quatenus nec monopolii nec siliquatici nec aurariae aliquid pensionis impendat ...*). Sul linguaggio tardo per indicare la singola componente dell'esazione, cioè l'imposta, vd. D. VERA, *Dalla liturgia al contratto: Cassiodoro, Variae X,28 e il tramonto della città curiale*, in P. C. DIAZ-I. M. VISO (eds.) *Between Taxation and rent. Fiscal problems from Late Antiquity to Early Middle Ages*, Bari, 2011, 10. Per A. VISCONTI, *Dardanariatus*, cit., 42, è da presumersi che, date le condizioni molto gravi dell'economia anche in Oriente, la costituzione di Zenone fu poco osservata ovunque.

<sup>71</sup> Proc. *hist. ar.* 20.1-5; 26.19; 26.36-39.

<sup>72</sup> Un monopolio imperiale di seta grezza esisteva già, secondo quel che lascia intendere una costituzione di Teodosio I riprodotta in C. 4.40.2; una volta acquisita dai *commercarii*, la parte che non era necessaria alle fabbriche di Stato era poi ri-

vedimento zenoniano con la creazione di monopoli di Stato sotto la gestione di dipendenti pubblici, che presero man mano il posto dei monopolisti privati ai quali in precedenza era stato concesso; sistema, questo, i cui effetti furono, tuttavia, anche peggiori di quelli propri dei monopoli concessi a privati<sup>73</sup>. Del resto, una tale ambiguità, con specifico riguardo al monopolio pubblico del sale, emerge con chiarezza se si considera che Giustiniano, pur avendo recepito la costituzione di Zenone la quale ricomprendeva nel suo divieto anche tale caso, accolse al contempo, nella rubrica *De vectigalibus et commissis* (C. 4.61), la *lex* di Onorio e Arcadio relativa – come accennato – alla possibilità di vendere il sale esclusivamente per il tramite dei *conductores salinarum*. Se ne può desumere, quindi, che la normativa zenoniana doveva essersi presentata da subito radicale, antieconomica e anacronistica nella misura

---

venduta ai commercianti privati. Questo sistema dovette subire un cambiamento (secondo quanto si legge in Proc. *hist. ar.* 25. 13–26) dopo le guerre contro i Persiani; si determinò infatti un aumento del prezzo della seta grezza, in seguito al quale sia i mercanti sia i fabbricanti dovettero a loro volta innalzarlo, provocando così un intervento imperiale che fissò un calmiere, con la conseguenza di espellere di fatto i privati dal mercato di tale bene. Di tale situazione approfittò Pietro, facendo in modo che le *sacrae largitiones* monopolizzassero tanto la fattura quanto vendita della seta grezza: sul punto, L. DE GIOVANNI, *Istituzioni, scienza giuridica, codici nel mondo tardoantico. Alle radici di una nuova storia*, Roma, 2007, 399 s.

<sup>73</sup> R. PIOTROWSKY, *Cartels*, cit., 116 s.; D.V. COWEN, *A Survey*, cit., 40.

in cui aveva attirato nella sfera dell'illeceità anche i monopoli pubblici.

3. Nel passare ora a valutare la risalenza dell'attenzione da parte del diritto verso quei comportamenti collusivi e predatori che potevano influire sul prezzo e sulla disponibilità di beni, creando nei mercati situazioni monopolistiche rispetto alla loro vendita, un interessante risultato è emerso dallo studio delle vicende legate all'*annona* (da intendersi qui nell'accezione generica di 'prodotti di prima necessità'<sup>74</sup>); ed infatti, fu la considerazione di un corretto sistema di vendita dei beni annonari a sollecitare le prime reazioni di tipo repressivo contro manovre volte solo a speculare sui loro prezzi.

Una testimonianza che lascia intendere come già in età repubblicana si avesse la chiara consapevolezza del fatto che nei mercati alcuni venditori si abbandonavano a condotte spregiudicate, volte essenzialmente a poter vendere in congiunture favorevoli alcuni viveri di prima necessità a prezzi smodati, è rappresentata da un brano dei *Captivi* di Plauto, opera datata generalmente intorno al 193 a.C.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Vale a dire nella definizione datale da Cuaicio, per il quale «annonae in speciebus consistunt veluti frumentum, vino, oleo, pane, carne, sale»: *Opera omnia*, II (Napoli 1758) *ad l. X Cod. Dom. Inst. Comm., tit. XVI de annonis et tributis*, col. 670. Sui diversi significati che il termine *annona* presenta nelle fonti vd. ora E. HÖBENREICH, *Annona. Juristische Aspekte der stadtrömischen Lebensmittelversorgung im Prinzipat*, Graz, 1997, 27 ss.

<sup>75</sup> *Capt.* 461-497.

In un lungo monologo dai toni farseschi<sup>76</sup>, il parassita Ergasilo commenta i suoi sfortunati tentativi di scroccare un invito per il pranzo presso la *inventus* che popolava il foro, la quale mostrava ora indifferenza alle sue continue battute, e paragona un tale comportamento a quello dei rivenditori di olio nel *Velabrum*<sup>77</sup>. Il senso di questo accostamento emerge dal prosieguo del passo. Assumendo i panni di un magistrato giurisdicente, Ergasilo invoca il *ius* di perseguire *qui consilium iniere, quo nos victu et vita prohibeant* ed è proprio questa affermazione a far intendere come secondo il parassita alla base della scelta di quei giovani di lasciarlo affamato vi sarebbe stato un accordo, a guisa di quel che avveniva in quel mercato, nel quale evidentemente i venditori pure si mettevano in combutta nella determinazione dei prezzi (nel caso specifico, del-

---

<sup>76</sup> *Capt.* 486-495: *Abeo ab illis, postquam video me sic ludificarier;/ pergo ad alios, venio ad alios, deinde ad alios: una res./ omnes <de> compecto rem agunt, quasi in Velabro olearii. Nunc barbarica lege certumst ius meum omne persequi./ Qui consilium iniere, quo nos victu et vita prohibeant,/ in diem dicam, irrogabo multam, ut mihi cenas decem/ meo arbitratu dent, cum cara annona sit. Sic egero.* Il monologo di Ergasilo è stato definito un riposante intermezzo farsesco, privo di ogni funzione drammatica: M. BLAENS DORF, *La struttura drammatica ed il contenuto filosofico dei Captivi*, in *Lecturae plautinae sarsinates V. Captivi*, Sarsina 8 settembre 2001, a cura di R. RAFFAELLI, A. TONTINI, Urbino, 2002, 77 ss.

<sup>77</sup> Si tratta dell'area ai piedi dell'Aventino nella quale fiorirono nel tempo varie attività commerciali legate soprattutto al settore alimentare, come si evince da Orazio (*Horat., Sat.* 2.3.229-230).

l'olio), provocando quel medesimo effetto di 'togliere il vitto e la vita' alla popolazione. Il monologo continua con riferimenti che alludono ai modi con i quali tali condotte erano represses; ed infatti, Ergasilo minaccia che avrebbe citato quei giovani in giudizio e che avrebbe irrogato loro una multa (...*in diem dicam, irrogabo multam* ...) fissata, in modo palesemente burlesco, in dieci cene proprio quando *cara annona sit*.

L'importanza del passo emerge se si considera che (anche) in tale monologo Plauto doveva aver richiamato, sebbene con tono comico e parodico, comportamenti codificati a livello sociale per farsi intendere bene dagli spettatori. Ne consegue che sia il paragone utilizzato per far comprendere all'ascoltatore il tipo di atteggiamento biasimato dal parassita, sia lo sfogo finale del parassita rappresentano scelte effettuate sul presupposto di un'unanime conoscenza da parte del pubblico di due realtà dell'epoca: da un lato, la pratica di accordi fra i venditori nel *Velabrum* per speculare sui prezzi, evidentemente finalizzati a creare un artificiale rincaro delle derrate in particolari congiunture dei mercati (significativa in questo senso si presenta l'accentuazione dell'entità della pena immaginata dal parassita rispetto ad un momento nel quale *cara annona sit*) e, dall'altro, la perseguibilità di tali comportamenti. Sotto questo profilo, sembra plausibile desumere dal contesto del passo che la repressione della condotta descritta rientrasse nelle competenze degli edili: significativo, infatti, l'uso di espressioni

quali *irrogare multam* e *in diem dicere*, le quali rappresentano quelle tecniche per alludere al potere di questi magistrati di comminare multe pecuniarie, ovvero di instaurare *iudicia populi* quando il loro ammontare fosse stato superiore a quello fissato legislativamente<sup>78</sup>, in ordine ad un'ampia sfera di

---

<sup>78</sup> L'allusione del testo al sistema delle multe edilizie, sebbene con diverse sfumature circa il fatto che siano state irrogate a seguito di un *iudicium apud populum*, è generalmente riconosciuta in dottrina: vd. L. GAROFALO, *Il processo edilizio. Contributo allo studio dei iudicia populi*, Padova, 1989, 105 nt. 90; A. POLLERA, «*Annoman adeptare et vexare vel maxime dardanarii solent*». D. 47.11.6: note sulla repressione dei crimini annonari, in *Index*, XIX, 1991, 409 s.; P. RESINA SOLA, *Prácticas monopolísticas*, cit., 777 ss.; A. TORRENT, *Crimen annonae y mantenimiento del orden público económico*, in *IX Congreso Internacional. XII Iberoamericano de derecho romano. El derecho comercial, de Roma al derecho moderno*, Las Palmas de Gran Canaria 1, 2, y 3 de febrero de 2006, vol. II, Las Palmas de Gran Canaria 2007, 713. Non sembra creare una difficoltà in tal senso il richiamo plautino ad una *lex* identificata quale *barbarica*, è noto, infatti, come tale aggettivo, secondo le convenzioni della *palliata* che era di ambientazione greca, veniva adoperato proprio per rendere l'idea che i greci avevano dei romani, vale a dire 'stranieri'. Del resto, l'intero contesto nel quale è calato il monologo di Ergasilo presenta elementi romani ed è proprio appellandosi ad essi che, nella più ampia discussione sui rapporti fra la commedia greca e l'intera struttura dei *Captivi*, è stata sostenuta una matrice romana dello stesso personaggio di Ergasilo: sul punto vd. E. FRAENKEL, *Elementi plautini in Plauto*, tr. it. Firenze, 1960, 237. Piuttosto, le discussioni hanno riguardato l'identificazione della *lex* in questione; si tratta, invero, di un aspetto che esula dai confini di questo lavoro e, pertanto, mi limito qui a segnalare come la difficoltà di rintracciare lo specifico contenuto che Plauto assegna alla sua *lex barbari-*

crimini comuni multatici collegati con la le loro funzioni amministrative, fra le quali vi era proprio la *cura annonae* e, dunque, il controllo dei prezzi dei viveri annonari<sup>79</sup>. L'esercizio di un tale potere in quell'epoca emerge in modo esplicito, peraltro, da un passo liviano relativo ai fatti del 189 a.C., coevi dunque alla data di scrittura del *Captivi*; vi si racconta, infatti, che gli edili curuli di quell'anno condannarono con sanzioni pecuniarie taluni mercanti accusati di *compressio annonae* e che lo stesso fece l'edile plebeo nei confronti di un *frumentarius*, verosimilmente in entrambi i casi dopo un'accusa *apud populum*<sup>80</sup>.

---

ca in una delle *leges* da noi conosciute anteriori alla scrittura dei *Captivi* induca a ritenere plausibile l'ipotesi di assegnare al termine *lex* in tale contesto un'accezione generica e non tecnica, seguendo così la vecchia idea di ROST, *Super lege barbarica ad Plant. Capt. III. Sc. 1, 32-35. Dissertatio*, Lipsiae, 1812, VIII ss. (riedita dopo la morte dell'autore, insieme ad altri suoi studi plautini, da C. H. ADALBERT in *Opuscula Plautina 1. Commentationes Plautinae*, Lipsia 1836, 56 ss.), per il quale quel riferimento andrebbe inteso, infatti, nel senso di «quasi dicat *parasitus barbarico more ius meum persequam*».

<sup>79</sup> Circa la corrispondenza fra poteri giudiziari e poteri amministrativi degli edili, resta sempre interessante il punto di vista di L. GAROFALO, *Il processo edilizio. Contributo allo studio dei iudicia populi*, Padova, 1989, 138, per il quale essa sarebbe stata solo «tendenziale», nel senso che le competenze di natura amministrativa vennero sviluppandosi specularmente, quale «logico svolgimento» del potere di perseguire crimini comuni multatici e per le materie in ordine alle quali non fossero stati già competenti altri organi.

<sup>80</sup> Liv. 38.35.5-6: *Et duodecim clipea aurata ab aedilibus curulis P. Claudio Pulchro et Sev. Sulpicio Galba sunt posita ex pecunia, qua*

Questi episodi ben si comprendono, del resto, se si considera che le condizioni per mettere in atto comportamenti speculativi nei mercati erano particolarmente favorevoli nel periodo considerato: l'aumento dei consumi rispetto al calo della produzione di cereali in suolo italico verificatosi a seguito della seconda guerra punica, i pericoli sempre più frequenti cui andavano incontro i convogli frumentari a causa dei predoni, il fenomeno della pirateria rappresentano fattori che da un lato inducevano ad un aumento naturale dei prezzi, dall'altro suggerivano espedienti tipici per ottenere il medesimo effetto, quale ad esempio il tener nascoste le merci attendendo proprio il verificarsi delle difficoltà di rifornimento per venderle<sup>81</sup>. Di qui, l'aggravarsi delle agitazioni sociali (non a caso da Cesare furono

---

*frumentarios ob annonam compressam damnarunt. Et aedilis plebis Q. Fulvius Flaccus duo signa aurata uno reo damnato – nam separatim accusaverunt – posuit; conlega eius A. Cecilius neminem condemnavit.* Vd., al riguardo, L. GAROFALO, *Il processo edilizio*, cit. 96 s., 104, 154 nt. 76, 162 nt. 115; ID., *Appunti sul diritto criminale nella Roma monarchica e repubblicana*, Padova, 1997, 146, 150.

<sup>81</sup> Occorre precisare, tuttavia, come non sempre gli impedimenti creati artificialmente al rifornimento dei viveri di prima necessità a Roma erano messi in atto in vista di mere speculazioni di carattere finanziario; in alcuni casi, essi potevano essere dettati da ragioni politiche volte a favorire agitazioni popolari: sul punto vd. T. LOPOSZKO, *La famine à Rome en 57 a.C.*, in *QS.*, V, 1979, 105 ss., e J. HEURGON, *La lettre de Cicéron à Sittius, ad fam. 5.17*, in *Latomus*, IX, 1950, 375 ss.; A. POLLERA, «*Annonam ademptare et vexare vel maxime dardanarii solent*», cit., 410, part. nt. 54.

creati due nuovi edili, i quali furono chiamati *ceriales* in quanto incaricati specificamente della *cura annonae*) ed un generalizzato clima di disordine nei mercati, che doveva creare non poche difficoltà agli edili nel controllo dei prezzi dei viveri di prima necessità e rispetto al quale il sistema delle loro *multae* evidentemente non doveva presentare più alcun effetto deterrente<sup>82</sup>.

In un siffatto contesto, Augusto intuì da subito che la stabilità dei prezzi dei beni annonari, per rappresentare un fattore imprescindibile ai fini della tenuta sociale, doveva diventare oggetto di uno specifico programma di politica legislativa e, nel 18 a.C., emanò la *lex de annonae*. Il contenuto di tale normativa è sintetizzato in un passo di Ulpiano<sup>83</sup>: essa sanzionava con la pena di venti *aurei* sia colui che avesse leso l'annona compiendo atti pregiudizievoli al consueto approvvigionamento delle derrate, sia coloro che si fossero accordati per determinare un artificioso innalzamento dei prezzi dei generi annonari (... *eum qui contra annonam fecerit societatemve coierit*); a tali illeciti, vennero equiparati il

---

<sup>82</sup> Sulle problematiche legate al controllo dei prezzi dei viveri di prima necessità da parte degli edili nei primi secoli della Repubblica vd. in particolare A. TORRENT, *Crimen annonae*, cit., 1005 ss., spec. 1007 ss.

<sup>83</sup> Ulp. 9 *de off.* D. 48.12.1 pr.-1: *Lege Iulia de annonae poena statuitur adversus eum, qui contra annonam fecerit societatemve coierit, quo annonae carior fiat. Eadem lege continetur, ne quis navem nautamve retineat aut dolo malo faciat, quo magis detineatur: et poena viginti aureorum statuitur.*

sabotaggio di navi al fine di impedirne o ritardarne la partenza e gli atti contro il *nauta*. Attraverso la tipizzazione augustea di uno specifico *crimen annonae*, con la conseguente attivazione di un'apposita *quaestio* e di un *praefectus annonae*, la materia venne definitivamente attratta, quindi, nella sfera del diritto penale romano.

Vero è che l'espressione ulpiana '*quo annona carior fiat*' nulla dice circa i comportamenti che avrebbero causato un rialzo dei prezzi dei viveri di prima necessità. Essa è apparsa, per tale motivo, come la sintesi di una serie di comportamenti che nel testo ufficiale della *lex* dovevano essere stati puntualmente esplicitati nelle loro modalità di attuazione; si tratterebbe, in altri termini, di una locuzione tautologica, astrattamente idonea a sanzionare ogni comportamento volto dolosamente a rendere più cara l'annona, con strategie che al tempo di Ulpiano dovevano essersi sempre più precisate e innovate nella loro consistenza giuridica<sup>84</sup>. Nel tentativo di individuare più specificamente le condotte che sarebbero state previste dalla *lex de annona*, si è ravvisato un valido aiuto nel contenuto del capitolo 75 della *lex Irnitana*, fonte cronologicamente vicina alla data di emanazione della *lex* augustea; ed infatti, esso contiene l'espresso divieto di incetta e di sottrazione alla vendita di alcune merci finalizzate ad un

---

<sup>84</sup> Cfr. ora, in proposito, E. HÖBENREICH, '*Annona*', cit., 159 ss., e A. NOGRADY, *Römisches Strafrecht nach Ulpian. Buch 7 bis 9 'De officio proconsulis'*, Berlin, 2007, 297 ss.

rincarare del loro prezzo, e ciò sia se messe in pratica da un singolo venditore, sia a seguito di un accordo fra i venditori<sup>85</sup>. Inoltre, si presenta interessante un altro testo dello stesso Ulpiano. Si tratta del brano in cui il giurista richiama *constitutiones* e *mandata* indirizzate a funzionari imperiali con l'invito a vigilare affinché i *dardanarii* non acquistassero merci facendone incetta ovvero non pregiudicassero l'*annona* con la distruzione di derrate acquistate in blocco al solo fine di rincararne poi il valore di mercato o, ancora, affinché non si occultassero merci per venderle in periodi di minore abbondanza e poter così lucrare attraverso un rincarare del loro prezzo. Ora, al di là delle diverse problematiche che tale fonte solleva, le quali non possono essere affrontate in questa sede<sup>86</sup>, interessa sottolineare come l'alterazione di un *iustum pretium* dei beni annonari sia fatta chiaramente dipendere, nel pensiero del giurista,

---

<sup>85</sup> *Lex Irnitana* 75: *ne qui coematur supprimitur. ne quis in eo mancipio quid coemito supprimito neve coito convenito societatemve facito quod quit carius veneat quove quit ne veneat setiusve veneat*. Per tale collegamento vd. R. SCEVOLA, 'Utilitas publica'. 2. *Elaborazione della giurisprudenza severiana*, Padova, 2012, 271 nt. 10.

<sup>86</sup> Si tratta di Ulp. 8 *de off. proc.* D. 47.11.6 pr.-2. La sanzione prevista consisteva nell'interdizione dell'attività commerciale per i *negotiantes* di qualsivoglia livello sociale; nel caso in cui fosse stata necessaria una pena più severa, si provvedeva con la *relegatio in insulam* per gli *honestiores* e i lavori forzati per gli *humiliores*. Sulla definizione di *dardanarius* e sulla questione circa la possibilità o meno di configurare il 'dardanariato' come autonomo *crimen*, cfr. l'approfondito esame svolto da R. SCEVOLA, 'Utilitas publica', cit., 273 ss.

dalla concreta attuazione di condotte idonee a procurarsi nel mercato un ruolo di venditore preferenziale, se non proprio esclusivo. In altri termini, un ruolo che ben possiamo definire di monopolista rispetto alla loro vendita.

La previsione di uno specifico *crimen annonae* era finalizzata, in definitiva, ad evitare comportamenti di tipo monopolistico nei mercati, e ciò in quanto avrebbero intralciato un settore specifico dell'amministrazione statale e di cruciale importanza per il mantenimento dell'ordine pubblico; l'architave di una tale configurazione fu, infatti, la considerazione di un particolare interesse pubblico, quell'*utilitas* richiamata esplicitamente in alcuni passi giurisprudenziali che commentavano la legge in questione in termini di *utilitas annonae*, *utilitas popularis annonae*, *utilitas publica ad annonam pertinentes*<sup>87</sup>. In questo senso, la *lex de annonae* segna l'inizio di un sempre più frequente e incisivo interventismo dello Stato nel mantenimento dell'ordine pubblico economico<sup>88</sup>. Un atteggiamento, questo, che troverà il suo momento cul-

---

<sup>87</sup> Marc. 1 *de publ. ind.* D.48.2.13; Pap. Iust. 1 *const.* D. 48.12.3.1; Paul. 1 *sent.* D.48.19.37. Per un esame del particolare significato rivestito dal richiamo all'*utilitas* in tali passi, nei quali è sempre aggiunto il riferimento al sistema di vettovagliamento, vd. ora l'analisi di R. SCEVOLA, '*Utilitas publica*', cit., 307 ss., il quale ha sostenuto, proprio sulla base di tale rilievo, un «impiego settoriale» di tale espressione rispetto al concetto di interesse pubblico 'tout court'.

<sup>88</sup> Il che, è stato ben precisato da A. TORRENT, *Crimen annonae*, cit., 1006 ss., e P. RESINA SOLA, *Prácticas monopolísticas*, cit., 777 ss.

minante nella costituzione di Zenone del 483 d.C., la quale, come accennato, configurò quale *crimen extraordinarium* anche l'*exercere monopolium pro auctoritate sua*. Tale provvedimento si pose, quindi, sulla scia della *lex de annonae* di Augusto nella misura in cui mantenne la materia nell'ambito del diritto criminale con la configurazione ora di un tipico *crimen extraordinarium* per tutte quelle manovre scorrette volte essenzialmente a speculare sui prezzi delle merci; ad esse la cancelleria alludeva con l'espressione *monopolium ex auctoritate sua*, la quale ben sintetizza l'effetto principale che esse erano in grado di realizzare, vale a dire la situazione di monopolio che un venditore riusciva a raggiungere solo in virtù del suo comportamento nei mercati, e nel contempo esprime la contrapposizione con l'altro tipo di monopolio, quello basato su concessioni statali (del pari vietato, come si è precisato, nel medesimo testo legislativo). Nel mantenere la scelta che fu di Augusto, Zenone comunque la generalizzò e la inaspri: infatti, estese l'oggetto del *crimen* alle condotte che avrebbero causato un monopolio rispetto alla vendita non solo dei beni annonari ma di qualsiasi *res*, qualsiasi bene utile per il vitto ovvero per altro tipo di utilizzo; inoltre, stabilì, come conseguenza della violazione, una pena con maggiore effetto deterrente, vale a dire la confisca dei beni e l'esilio perpetuo.

Non a caso, quindi, la *lex* di Zenone ha rappresentato il punto di partenza per la riflessione successiva, la quale avrebbe ereditato, è stato scritto, dalla tradizione romanistica una vera e propria «vo-

cazione antimonopolistica»<sup>89</sup>; il che, è senz'altro vero se si guarda alla repressione delle pratiche monopolistiche private, lì dove il ricorso al monopolio pubblico, come si è precisato, era stato praticato sin dall'età più antica e continuò ben presto ad esserlo anche dopo tale provvedimento. Fu sulla scorta di tale normativa che in pieno umanesimo giuridico, grazie soprattutto all'orizzonte filosofico ed etico con il quale la criminalistica dell'epoca approcciò il fenomeno, si giunse, infatti, ad individuare ed ordinare in modo sistematico ben diciannove comportamenti che avrebbero integrato il *crimen monopolii*<sup>90</sup>, fondato in modo sempre più esplicito sulla sua contrarietà alla *publica utilitas*<sup>91</sup>; un *crimen*

---

<sup>89</sup> Così A. GIULIANI, *Le radici romanistiche della dottrina italiana della concorrenza*, in *Rivista di storia economica*, XIII, 1977, 107 ss., part. 109.

<sup>90</sup> Sull'ampliamento da parte della giurisprudenza medioevale del concetto di *crimen monopolii* in riferimento ai comportamenti scorretti dei privati vd. A. VISCONTI, *Dardanariatus*, cit., 69 ss.

<sup>91</sup> Per Tiberio Deciano, *Tractatus criminalis*, Venetiis, 1590, cap. XXI, il monopolio, parificato all'usura, sovverte l'ordine razionale e morale dell'economia dal momento che impedisce l'esercizio di quelle virtù, le quali consentono l'uso sociale delle ricchezze e l'accesso al mercato, impedendo la concorrenza e presentandosi, così, quale vera e propria fonte di danno in quanto antitesi della *publica utilitas*. Di particolare interesse e suggestione si presenta al riguardo il lavoro di F. MANCUSO, *Potere pubblico e libera concorrenza. Il valore dell'«utilitas publica» nel «crimen monopolii» e nel «monopolium principis» in un «consilium» di Andrea Alciato*, in *Gli inizi del diritto pubblico*. 3. *Verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità*, a

che ha poi percorso tutta la storia europea fino al XIX secolo<sup>92</sup>.

5. In conclusione, lo studio qui condotto in chiave storica e con riguardo ad entrambi i tipi di monopolio ha fatto emergere come (anche) a Roma il potere pubblico si sia interessato ben presto a tale fenomeno economico, svolgendo rispetto ad esso una fondamentale funzione di controllo attraverso un sistema che fu di interventi repressivi ovvero incentivanti. Ed infatti, come hanno mostrato gli esempi utilizzati, un tale interesse si tradusse da un lato nella considerazione dell'illiceità del monopolio qualora esercitato a seguito di condotte scorrette nei mercati da parte dei privati, dall'altro nel riconoscimento della legittimità delle concessioni ovvero delle dirette gestioni monopolistiche da parte dello Stato stesso, vale a dire del monopolio pubblico, e ciò tranne la breve eccezione rappresentata per quest'ultimo della *lex* di Zenone.

Il punto che unisce le due differenti modalità di trattamento è rappresentato dalla *ratio* che sottende entrambe, nel senso che la finalità fondante la repressione delle pratiche monopolistiche ad opera di

---

cura di G. DILCHER e D. QUAGLIONI, Bologna, 2011, 565 ss., spec. 577 ss.

<sup>92</sup> A. GIULIANI, *Le radici romanistiche*, cit., 107 ss.; M. LIBERTINI, *La concorrenza degli antichi e dei moderni, in 20 anni di antitrust: l'evoluzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, a cura di P. e C. RABITTI BEDOGNI, I, Torino, 2010, 97 ss.

privati quale *crimen* e, viceversa, il riconoscimento del monopolio pubblico come lecito, sarebbe stata pur sempre la considerazione dell' *utilitas publica*. Si tratta, del resto, di un orientamento che rappresenta una nota costante nello sviluppo della materia nei secoli successivi, sebbene con sfumature dettate nelle diverse epoche storiche dal prevalere delle forze e delle ragioni di politica economica perseguite; ed infatti, se i monopoli pubblici sono stati sempre se non giustificati, almeno tollerati invocando proprio la *ratio* dell'utilità sociale, anche i divieti di pratiche monopolistiche private sono stati costantemente fondati sulla loro contrarietà ad essa<sup>93</sup>.

Sotto lo specifico profilo degli interventi repressivi in ordine a quest'ultimo tipo di condotte, sembra interessante far notare come l'attrazione – di matrice romanistica – di tale materia nella sfera del diritto penale abbia avuto un riconoscimento secolare in Italia; infatti, essa è stata definitivamente abbandonata solo con la legge a tutela della concorrenza e del mercato (la cd. normativa antitrust) del 1990, la quale, com'è noto, sotto il profilo sanzionatorio ha optato per la diversa via della sanzione

---

<sup>93</sup> Cfr. F. MANCUSO, *Potere pubblico e libera concorrenza*, cit., spec. 577 ss. Si veda anche M. LIBERTINI, *La concorrenza degli antichi e la concorrenza dei moderni*, in *20 anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato*, I, a cura di C. RABITTI BEDOGNI e P. BARUCCI, Torino, 2010, 97 ss.

pecuniaria amministrativa, ritenuta all'epoca più duttile ed efficace di quella penale, attraendo così la materia nell'ambito del diritto amministrativo<sup>94</sup>. Eppure, un'eco di quelle antiche concezioni si rinviene nei dibattiti e nei bilanci attuali sull'efficacia di tale scelta: constatata la scarsa forza deterrente di tale tipo di sanzione, ci si interroga oggi sull'opportunità o meno dell'introduzione di ulteriori strumenti preventivi, fra i quali figura anche l'ipotesi di una rinnovata 'criminalizzazione' del diritto antitrust attraverso l'introduzione di una sanzione di natura penale (secondo quanto già avvenuto in altri Stati, quali l'Inghilterra e l'Irlanda, secondo un modello a sua volta ispirato al *crimen* dello *Sherman Act* degli USA)<sup>95</sup>. Il che riporterebbe la materia nell'am-

---

<sup>94</sup> Si tratta della legge n. 287 del 10 ottobre 1990, recante 'Norme sulla tutela della concorrenza e del mercato', ampiamente discussa e commentata in *20 anni di Antitrust*, cit. *passim*.

<sup>95</sup> Sulla scelta operata dal legislatore del 1990 e sul recente dibattito circa l'opportunità dell'impiego in via esclusiva della sanzione amministrativa mi limito a segnalare, fra una vasta bibliografia, le considerazioni di A. CORDA, *Legislazione antitrust e diritto penale: spunti problematici in ambito europeo*, in *Criminalia*, 2009, 485 ss.; A. FRIGNANI, *L'insufficienza dei modelli sanzionatori attuali: necessario un tertium genus?*, in *20 anni di Antitrust*, cit., 471 ss.; A. PERA, *Sanzioni amministrative, misure alternative e compliance*, in *Antitrust tra diritto nazionale e diritto dell'Unione Europea*, Treviso 17-18 maggio 2012, 3 ss., il quale, per quel che riguarda l'applicazione di sanzioni antitrust di tipo detentivo in Italia, ha messo in risalto la loro difficile applicazione per motivi culturali e istituzionali. Sulle difficoltà di una tale configurazione si veda anche il lavoro di G. M.

bito del diritto penale (dell'economia), secondo quanto aveva configurato Zenone ma, per quel che si è precisato, prima di lui già Augusto.

---

FLICK, *A proposito della tutela della concorrenza: economia e diritto penale o economia di diritto penale?*, in *20 anni di Antitrust*, cit., 183 ss.

**ABSTRACT**

Il contributo indaga il fenomeno del monopolio nell'esperienza giuridica romana. Posto che etimologicamente il termine indica in generale la condizione di venditore esclusivo di una merce, ciò poteva avvenire sia quando qualcuno, da solo o in associazione con altri, si accaparrava grandi quantità di una merce in modo da causare artificialmente un rialzo del suo prezzo naturale (comportamenti monopolistici privati), sia quando era lo Stato a riservare diritti di vendita esclusiva ad un soggetto dietro pagamento di un tributo (monopolio pubblico fiscale). Nel lavoro, assumendo quale angolo visuale lo studio delle vicende di alcune specifiche merci, in particolare il sale e l'annona, si tenta di far emergere una storia che fu di divieti di natura penale per quel che riguarda i comportamenti scorretti dei privati nei mercati e, viceversa, di concessioni statali di diritti di vendita, ritenute assolutamente lecite. La *ratio* dei due diversi atteggiamenti fu, tuttavia, unica, vale a dire la tutela dell'*utilitas publica*. Le due storie parallele trovano un loro momento di unione nella costituzione di Zenone del 483 d.C., la quale stabilì un divieto generale di esercitare il monopolio, tanto privato quanto pubblico, stabilendo la medesima pena e configurando così un nuovo *crimen extraordinarium*, il *crimen monopolii*. Si trattò, tuttavia, di un divieto che fu subito disatteso nella parte in cui vietava il monopolio pubblico, trattandosi di una misura radicale e antieconomica per lo Stato stesso,

mentre per quel che riguarda la repressione penale dei comportamenti scorretti dei privati di tipo monopolistico fu di grande stimolo per la riflessione successiva che nell'umanesimo giuridico teorizzò e tipizzò, proprio sulla sua scorta, numerose fattispecie di *crimen monopolii*.

The contribution investigates the phenomenon of monopoly within the Roman juridical system. Given that etymologically the term indicates the condition of exclusive seller of a commodity, this could happen when someone, whether alone or with another, hoarded large amounts of goods in order to cause an artificial increase in its natural price (i.e. private practices and monopolistic behavior). This could also occur when the State itself reserved the exclusive right to sell to a person on payment of a toll (i.e. Public monopoly fiscal). In the work, taking that angle of view as for the study of the events of some specific goods, especially salt and *annona*, we try to shed light on a history of criminal prohibitions with regard to the wrongful acts of private markets and government grants and rights sales that were considered at the time completely legitimate. The ratio of the two different attitudes was, however, only one, namely the protection *utilitas publica*. The two parallel stories find their moment of union in the constitution of Zeno of 483 AD, which established an overall prohibition to exercise a monopoly, private as well as public, foreseeing one general penalty and thus consti-

tuting a new *crimen extraordinarium*, the *crimen monopolii*. This consisted however, of a ban from which public monopoly was immediately exempt, thus becoming a radical and uneconomical measure for the state itself. On the other hand, as far as the criminal punishment of incorrect private monopolistic conduct was concerned, such measure became a great stimulus for the reflection that followed in the field of juridical humanism, within which numerous cases of *crimen monopolii* were theorized and typified, precisely due to its introduction.

PIERA CAPONE

Ricercatore di diritto romano e diritti dell'antichità

Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

E-mail: [piera.capone@unina.it](mailto:piera.capone@unina.it)