

Capitolo I

Le origini dell'istituto dell'indennità

SOMMARIO: 1. Le forme primigenie di indennità nell'Antica Grecia. – 2. La gratuità delle cariche politiche nella storia romana. – 3. La comparsa dell'indennità nell'Inghilterra del XIII secolo e la progressiva creazione, parzialmente consuetudinaria, di un modello. – 4. Il principio dell'indennità nelle Monarchie a Stati continentali: l'esempio francese. – 5. La natura dell'indennità nell'Inghilterra tra il XIII ed il XVII secolo e nelle Monarchie a Stati prima della Rivoluzione francese. – 6. Le ragioni del declino per desuetudine del principio indennitario in Inghilterra all'alba del governo rappresentativo.

1. Le forme primigenie di indennità nell'Antica Grecia.

Le prime tracce del pagamento di una somma (*ecclesiasticon*) in favore dei partecipanti ai lavori di un'assemblea politica risalgono ai tempi della democrazia ateniese¹. Già nel sesto secolo avanti Cristo, i cittadini di pieno diritto che partecipavano all'ecclesia, l'assemblea depositaria della sovranità e del potere cittadino, ricevevano, all'entrata della Pnice², una tavoletta che dovevano

¹ Il momento preciso in cui l'*ecclesiasticon* venne introdotto è ignoto. Per taluni la previsione risale agli ultimi anni dell'amministrazione di Pericle, mentre per altri è successiva. Cfr. in proposito, le storiche opere di A. BÖCKH, *Staatshaltung der Athener*, vol. I, Reimer, Berlin, I, 1851, 120; E. CURTIUS, *Griechische Geschichte*, vol. II, Duncker & Humblot, Berlin, 1878-1891, 227-228; G.F. SCHÖMANN, *Griechische Alterthümer*, vol. I, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1871, 329 ss.; G. BUSOLT, *Griechische Geschichte*, II, 2^a ed., Friederich Andreas Perthe, Gotha, 1895, 400 ss.; G. DE SANCTIS, *Atthis. Storia della repubblica ateniese dalle origini all'età di Pericle*, 2^a ed., Fratelli Bocca, Torino, 1912, 329 ss.; U. VON WILAMOWITZ-MOELLENDORFF, *Aristoteles und Athen*, II, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1893, 145 ss.; G. BUSOLT, H. SWOBODA, *Griechische Staatskunde: Hälfte. Allgemeine Darstellung des griechischen Staates*, II, O. Beck, München, 1926, 868 ss.; V. COSTANZI, *Le costituzioni di Atene e di Sparta*, Laterza, Bari, 1927, 26 ss.; G. GLOTZ, R. COHEN, *Histoire Grecque*, P.U.F., Paris, 1925, 467 ss.; H. FRANCCOTTE, *La polis grecque. Recherches sur la formation et l'organisation des cités, des ligues et des confédérations dans la Grèce ancienne*, Paderborn, 1907, 38 ss. V., inoltre, la completa bibliografia di G. GIANNELLI, *Trattato di storia greca*, 4^a ed., Tumminelli, Roma, 1961.

² Nel periodo preclassico e classico, ad Atene, l'abitudine di convocare l'assemblea nella piazza del mercato (agorà) venne meno per l'impossibilità di essa a contenere un numero di cittadini divenuto notevole. Il luogo scelto per la convocazione dell'assemblea popolare fu l'altura della Pnice – non distante dall'Acropoli – dove si trovava una cavità naturale nel terreno di

poi esibire al termine dei lavori assembleari per ricevere l'*ecclesiaticon*. Questo si configurava come una somma dovuta dalla collettività e pagata dall'erario della *polis* al cittadino per la sua partecipazione alla riunione³.

L'introduzione dell'*ecclesiaticon* segue la riforma degli ordinamenti di Solone operata da Clistene, da Aristide ed, infine, da Pericle⁴. Questo non è un caso. Dapprima, infatti, Clistene (510 a.C.) ruppe il predominio delle consorzierie gentilizie che governavano Atene elevando il numero dei senatori e, soprattutto, prevedendo che essi potessero essere scelti dall'ecclesia anche nella quarta classe a cui appartenevano, dopo le riforme di Solone, i cittadini che non vantavano alcuna proprietà⁵. Successivamente Aristide abolì i privilegi delle prime tre classi ed equiparò ad esse la quarta classe, prevedendo che tutte le magistrature, incluso l'arcontato, divenissero accessibili a tutti, indipendentemente, quindi, dal censo. Infine, Pericle consolidò la democrazia ateniese, ponendo al centro del sistema l'ecclesia e realizzando la prima forma nella storia di potere del popolo⁶.

Una forma di potere che è considerato il primo e più compiuto esperimento di democrazia diretta⁷. Un esperimento che, occorre sottolineare, prevedeva la compensazione dei cittadini chiamati nell'agorà a prendere le decisioni più rilevanti.

Con la previsione dell'*ecclesiaticon* si può affermare che tutte le funzioni e le cariche pubbliche fossero ad Atene remunerate.

Mentre però l'ufficio di giudice, ad esempio, poteva considerarsi un'attività svolta a favore degli altri, l'intervento all'Assemblea era l'esercizio stesso della sovranità⁸.

Bisogna ricordare, a questo proposito, che la partecipazione dei cittadini ateniesi all'assemblea generale non era una mera facoltà, ma si configurava

forma semicircolare che aveva la forma di un primitivo parlamento. Così M.A. LEVI, *La Grecia Antica*, Utet, Torino, 1976, 746.

³ G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 106 ss., 109.

⁴ Sulla Costituzione (in senso descrittivo) di Solone v. G.F. SCHÖMANN, *Griechische Altertümer*, vol. I, cit., 346.

⁵ G.F. SCHÖMANN, *Griechische Altertümer*, vol. I, cit., 354 ss.

⁶ Cfr. in proposito, almeno, V. EHERENBERG, *The origins of democracy*, in *Historia*, 1, 1950, 515 ss.; R. SEALEY, *The origins of demokratia*, in *Californian Studies in Classical Antiquity*, 6, 1974, 289 ss.; M.H. HANSEN, *The origin of the term demokratia*, in *Liverpool Classical Monthly*, XI, 1986, 35-36; L. CANFORA, *Studi sull'Athenaion Politeia pseudosofontea*, in *Memorie dell'Accademia delle Scienze di Torino*, s. V, IV, Torino, 1980, 34 ss.

⁷ Cfr. G. GALLI, *Storia delle dottrine politiche*, Mondadori, Milano, 2000, 1; S. CATALDI, *Il modello ateniese*, in G. SCHIAVONE (a cura di), *La democrazia diretta: un progetto politico per la società di giustizia*, Edizioni Dedalo, Bari, 1997, 19 ss.; B. VIRGILIO, *Atene. Le radici della democrazia*, Clueb, Bologna, 1994, 79 ss.; D. MUSTI, *Pubblico e privato nella democrazia periclea*, in *Quaderni urbinati di cultura classica*, XX, 1985, 7 ss.

⁸ A. TESO, *La retribuzione degli uffici pubblici nell'antichità (a proposito dell'indennità parlamentare)*, in *Nuova Antologia*, CLIX, 1912, 149 ss., 154.

come un loro preciso dovere⁹. Un dovere che però sempre più occupava il loro tempo e che doveva apparire assai gravoso ai cittadini ateniesi¹⁰.

In questo senso, le riforme della cittadinanza operate sotto Clistene, Aristide e Pericle avevano concesso diritti di partecipazione politica a molti stranieri nonché a liberti e meteci¹¹. Nuovi cittadini ateniesi che si guadagnavano da vivere con il proprio lavoro e per i quali la partecipazione ai lavori dell'assemblea sottraeva tempo ai propri affari privati. Inoltre, con Pericle l'ecclesia, divenendo centrale nell'ordinamento giuridico ateniese, iniziò a riunirsi molto più spesso, ordinariamente quattro volte al mese¹².

Questi due fatti storici sono assai importanti. La previsione dell'*ecclesiasticon* può essere, infatti, vista come una mediazione tra il dovere di partecipazione e la necessità di non penalizzare eccessivamente i cittadini che vivevano della propria attività lavorativa.

Inoltre, questa forma di compensazione, prevista a carico delle finanze della città, dimostra pure come la partecipazione effettiva ai lavori dell'ecclesia fosse ritenuta, già in quei tempi lontani, come una pratica da incentivare per garantire il buon funzionamento della democrazia ateniese¹³. Il che, se ci si riflette, è di particolare importanza proprio per un sistema di democrazia diretta, in cui mancando i rappresentanti e la loro assemblea come intermediari del popolo, è necessario che i cittadini non solo partecipino alle decisioni per conferire loro legittimità ma pure, come si richiederebbe d'altra parte ai rappresentanti, che lo facciano con sufficiente cognizione di causa¹⁴.

⁹Per ARISTOTELE (*Politica*, III, I, 1275a, 22-23), come noto, l'idea di partecipazione è insita nella nozione di cittadino che "in senso assoluto non è definito da altro che dalla partecipazione alle funzioni di giudizio e di carica magistratuale". Al riguardo si v. anche l'orazione funebre (epitaffio) pronunciato da Pericle nel 430 (riportata da Tuciddide nel suo libro sulla Guerra del Peloponneso, 2, 40, 2) in cui egli afferma come "In ogni cittadino non si distingue la cura degli affari politici da quella dei domestici e privati problemi, ed è viva in tutti la capacità di adempiere egregiamente agli incarichi pubblici, qualunque sia per natura la consueta mansione. Poiché unici al mondo non valutiamo tranquillo un individuo in quanto si astiene da quelle attività, ma superfluo. Siamo noi stessi a prendere direttamente le decisioni o almeno a ragionare come si conviene sulle circostanze politiche: non riteniamo nocivo il discutere all'agire, ma il non rendere alla luce, attraverso il dibattito, tutti i particolari possibili di un'operazione, prima di intraprenderla".

¹⁰A testimonianza di come tale dovere fosse divenuto gravoso, si veda anche la singolare usanza di stendere delle corde bagnate di tintura rossa a chiudere l'ingresso alla Pnice, in modo tale che i ritardatari, sporcati di vernice, non ricevessero alcun compenso pur potendo partecipare alla riunione. Così M.A. LEVI, *La Grecia Antica*, cit., 747.

¹¹V. in proposito, J.A.O. LARSEN, *Cleisthenes and the development of the theory of democracy at Athens*, in AA.VV., *Essays in political theory of democracy at Athens presented to G.H. Sabine*, Cornell University Press, Ithaca, 1948, 1 ss.

¹²Il che conduceva a quasi cinquanta adunanze ordinarie annuali a cui si devono aggiungere pure quelle straordinarie. Cfr. G.F. SCHÖMANN, *Griechische Alterthümer*, vol. I, cit., 463-464.

¹³G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 108.

¹⁴Si stima che la Pnice potesse contenere fino a venticinque mila cittadini in piedi. La parte-

Non può essere considerato un caso che ad Atene, fin da subito, si manifestassero alcuni rischi legati alla concessione di emolumenti ai membri di un'assemblea.

Il primo rischio fu il continuo aumento dell'*ecclesiasticon*. Questo aumento, pur incidendo in maniera trascurabile sul bilancio cittadino, portava con sé un secondo rischio assai più elevato, ossia favoriva l'indolenza dei cittadini ateniesi che, divenendo percettori di un reddito di partecipazione sempre più significativo, iniziarono sia a trascurare i propri affari privati sia, nell'esercizio della loro funzione, a subordinare l'interesse della città a quelli dell'assemblea stessa al fine unico di massimizzare sempre più i propri benefici.

Il decadimento dei costumi dei cittadini ateniesi è una critica assai ricorrente nelle opere dei commediografi e dei filosofi del tempo. Esso è spesso citato come uno dei fattori che condussero alla crisi della democrazia diretta ateniese¹⁵.

Non è probabilmente il fattore principale. La storia dimostra, infatti, che non furono tanto oboli ed elargizioni a mettere in crisi il governo popolare e gli istituti su cui questo si era retto, ivi compreso l'*ecclesiasticon*, quanto piuttosto la disfatta nella guerra del Peloponneso¹⁶.

Essa, infatti, aprì la strada alla ripresa del potere aristocratico con il conseguente abbandono dell'assemblea dei cittadini in favore di un'assemblea composta da un numero più limitato di membri, scelti nuovamente per censo.

L'*ecclesiasticon* non venne, però, immediatamente cancellato a dimostrazione di quanto il principio della remunerazione delle cariche pubbliche fosse penetrato nella coscienza degli ateniesi. Esso fu piuttosto sospeso nei periodi di guerra e diminuito nei periodi in cui Atene attraversò le peggiori crisi economiche, ma, al tempo stesso, fu più volte reintrodotta quando i tempi e la situazione economica lo consentivano.

In conclusione può affermarsi che l'indennità abbia mosso i suoi primi passi ad Atene nell'ambito della democrazia diretta completatasi sotto Pericle, ma

cipazione necessaria per la validità dell'assemblea era di cinquemila cittadini. Così M.A. LEVI, *La Grecia Antica*, cit., 747.

¹⁵ V. in proposito, ARISTOFANE, *Cavalieri*, versi 44 ss.; *Acarnesi*, versi 298-300. Il medesimo decadimento dei costumi è confermato da Socrate (SENOFONTE, *Memorabili*, III, 7); Tucidide, III, 38, e persino da Platone nel *Gorgia*, cap. LXXXIV e soprattutto nella *Repubblica*, Dialogo VIII, in cui Platone ricorda come ad Atene ciascuno vivesse "a suo talento". La critica è ripresa da L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Treves, Milano, 1869, 152, che afferma come ad "Atene dopo le leggi di Pericle, l'ufficio di andare alle assemblee divenne mestiere di lucro".

¹⁶ La guerra del Peloponneso fu combattuta dal 431 al 404 a.C. dalla lega peloponnesiaca, raccolta intorno a Sparta, e dalla lega delioattica, sotto la guida di Atene. La guerra ebbe fasi incerte. Nell'ultima fase della guerra, detta deceleica, Atene vide la disfatta della sua flotta a Egospotami nel 405 a.C. e di lì a poco dovette capitolare. Per i fatti e le fasi della guerra del Peloponneso non si può che rinviare a Tucidide ed alla sua opera che segna comunemente l'inizio della storiografia in senso proprio (in contrapposizione con l'opera del contemporaneo Erodoto ancora piena di immagini favolistiche).

sia poi sopravvissuta alla restaurazione aristocratica ed utilizzata per compensare i membri delle nuove assemblee rappresentative censuarie.

2. La gratuità delle cariche politiche nella storia romana.

Il principio affermatosi compiutamente in Grecia sotto Pericle per cui ogni servizio pubblico, tanto quello politico quanto quello amministrativo, dovesse essere compensato non fu mai fatto proprio dai Romani.

In età repubblicana è noto che senatori, consoli, pretori, censori, tribuni del popolo compivano il loro dovere senza ricevere alcuna remunerazione o rimborso per le spese assai ingenti che tali cariche spesso comportavano¹⁷.

Anzi il cittadino romano che voleva essere apprezzato per la sua attività, spesso e volentieri, investiva risorse personali e familiari per offrire servizi migliori, con la speranza che questo lo avrebbe aiutato nel proprio *cursus honorum* ad ottenere progressivamente magistrature sempre più rilevanti.

Insomma di una retribuzione o di una qualsivoglia forma di compensazione monetaria a Roma non si sentiva alcun bisogno. Questo avveniva sia perché il popolo di Roma era solito premiare con il proprio suffragio i membri delle *gens* più ricche e più illustri¹⁸ sia perché “il romano, nato a *regere imperio populos*, disdegnava nel suo orgoglio ogni ricompensa per i servizi resi alla patria”¹⁹.

Il termine stesso, *honores*, con cui si indicavano in età repubblicana tutte le magistrature romane è esemplificativo. Esse conferivano al cittadino prescelto un prestigio crescente nella società romana. Tale prestigio era ritenuto ricompensare, da solo, ogni spesa e sforzo personale che la carica pubblica richiedesse.

In tarda epoca repubblicana, iniziò ad affermarsi una diversa categoria di attività “pubblica” in senso ampio: i *munera*. Questi erano compiti di natura che oggi potremmo definire amministrativa, che i cittadini erano chiamati a svolgere nell'interesse di Roma²⁰. Quando tali compiti iniziarono a richiedere, per l'espansione dei domini romani, un'attività fuori Roma, magari per tempi assai lunghi, essi iniziarono ad essere remunerati²¹.

¹⁷ Cfr. T. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, vol. III, Verlag Von S. Hirzel, Leipzig, 1888, 900-901. L'A. racconta come solo Commodo istituì un emolumento per i senatori da corrispondere però come regalo di compleanno.

¹⁸ Sull'importanza dell'organizzazione gentilizia romana v. G. CARLE, *Le origini del diritto romano: ricostruzione storica dei concetti che stanno a base del diritto pubblico e privato di Roma*, Fratelli Bocca, Torino, 1888, 606-607.

¹⁹ Così A. TESO, *La retribuzione degli uffici pubblici nell'antichità (a proposito dell'indennità parlamentare)*, cit., 161. V. sulla questione anche R. DE NOVELLIS, *L'indennità ai deputati*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 7, 2, 1889, 34-35.

²⁰ V. sul punto G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 108.

²¹ In realtà dell'usanza di remunerare gli uffici fuori Roma c'è traccia già nell'ultimo periodo

L'incremento dei *munera* e la necessità di distinguerli dagli *honores* si pose in epoca imperiale. I secondi, ridotti rispetto al periodo repubblicano, continuarono ad essere svolti gratuitamente, mentre i primi furono sempre più spesso compensati. Talvolta, come accadde per i funzionari dell'imperatore, essi furono anche lautamente ricompensati.

Si potrebbe a questo punto dire che, almeno in età imperiale, gli *honores* corrisponderebbero a quelle attività politiche che i cittadini romani sono chiamati a svolgere negli organi che affiancano l'imperatore come ad esempio il Senato²², mentre i *munera* corrisponderebbero a quelle attività di carattere amministrativo che si sviluppano con l'accrescersi della complessità dell'ordinamento romano e, soprattutto, con l'accentramento del potere nelle mani dell'imperatore e la conseguente creazione di una burocrazia imperiale²³.

Questa distinzione, a prima vista chiara, è in realtà meno semplice da un punto di vista teorico.

Un punto certamente accomunava *honores* e *munera*. Esse erano entrambe *administratio rei publicae*²⁴. Per quanto riguarda le differenze, gli autori che se ne sono occupati sono giunti a risultati diversi. Per taluni, il tratto distintivo degli *honores* è stato individuato nella volontarietà di assumere la carica laddove i *munera* sarebbe stati obbligatori.

Altri hanno valorizzato piuttosto la posizione di prestigio che discendeva dall'assunzione di un *honor* rispetto a quella di chi invece riceveva un *munus*. Altri, infine, hanno puntato sulla gravosità del compito che il *munus* comportava rispetto all'*honor*.

Nessuna di queste distinzioni può essere fino in fondo determinante²⁵.

Infatti, man mano che si scende ad analizzare la specifica funzione esercitata, si denotano caratteristiche ora dell'uno ora dell'altro tipo. Quello che appare certo è che nella costituzione romana, intesa in senso descrittivo, l'idea che l'*honor* corrispondesse ad una funzione rappresentativa è assente perché manca l'idea stessa che una funzione possa essere svolta in rappresentanza dei cittadini di Roma²⁶.

repubblicano, T. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, vol. I, Verlag Von S. Hirzel, Leipzig, 1876, 281-284 e 290-291.

²² Un'opera fondamentale per ricostruire il funzionamento del Senato romano nelle diverse fasi della storia di Roma è quella di L. POMPILI OLIVIERI, *Il Senato romano nelle sette epoche di svariato governo*, Tipografia Contedini, Roma, 1840.

²³ Questo avvenne in particolare con la presa del potere di Augusto. Cfr. A. GRAZETTI, *Le basi amministrative del principato romano*, in *Aevum*, 30(1956), 97 ss.

²⁴ K. HEGEL, *Storia della costituzione dei municipi italiani. Dal dominio romano fino al cadere del XII secolo*, trad. it., Casa Editrice Italiana, Milano-Torino, 1861, 40.

²⁵ V. F. GRELE, *Diritto e società nel mondo romano*, in *Scritti di Francesco Grelle*, a cura di L. FANIZZA, "L'Erma" di Bretschneider, Roma, 2005, 50 ss. V. dello stesso A. anche *Le categorie dell'amministrazione tardo-antica*, in A. GIARDINA (a cura di), *Società romana e impero tardo antico. I. Istituzioni, ceti, economie*, Laterza, Roma-Bari, 1986, 328.

²⁶ V. sulla Costituzione in senso descrittivo ed in particolare sulla *res publica constituta* dei romani, M. DOGLIANI, *Introduzione ad diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, 73 ss.

Ciononostante, questa irrisolta dicotomia ha attraversato il Medioevo, in cui secondo alcuni Autori, ha pure giocato un ruolo importante per l'affermarsi di forme di governo aristocratiche o elitarie, per raggiungere, infine, la modernità²⁷. Nella modernità i *munera* sono stati associati agli incarichi di governo e come tali da retribuire, mentre gli *honores* sono stati ricondotti, invero piuttosto arbitrariamente, tra gli incarichi rappresentativi e, quindi, preferibilmente gratuiti.

Di qui deriverebbe conseguentemente pure l'idea che la funzione parlamentare sia da considerare, ancorché elettiva, come una carica onorifica. Ed in quanto onorifica essa debba essere prestata gratuitamente²⁸.

Seguendo questa tesi si potrebbe essere tentati di chiedersi se sia prevalso il principio greco della compensazione o quello romano della gratuità ed anche perché ciò sia avvenuto. In realtà questa indagine non sarebbe poi di grande utilità perché le somiglianze tra le democrazie antiche e quelle recenti non sono tali da rendere legittimo un paragone.

Molto utile è invece registrare perché le due grandi istituzioni politiche dell'antichità presero strade diverse e quali in particolare furono le motivazioni. La compensazione prevista da Atene per incentivare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e la gratuità romana come corrispettivo del prestigio reso dalla carica assunta sono argomenti penetrati nella tradizione culturale occidentale, che riaffiorano costantemente nella storia e nel dibattito politico.

3. La comparsa dell'indennità nell'Inghilterra del XIII secolo e la progressiva creazione, parzialmente consuetudinaria, di un modello.

In tempi relativamente più vicini a noi, il principio della corresponsione di un emolumento ai rappresentanti, declinata ora come retribuzione per un servizio prestato ora come rimborso degli oneri e delle spese sostenute, compare per la prima volta in Inghilterra nel XIII secolo sotto Enrico III, successore dello storico sovrano Giovanni Senzattera (John Lackland)²⁹.

L'indennità apparve quindi fin dalla fondazione delle istituzioni rappresen-

²⁷ G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, cit., 108.

²⁸ La tesi in questione che vedrebbe l'origine onorifica della funzione parlamentare è di P. WIGNY, *Droit constitutionnel: principes et droit positif*, E. Bruylant, Bruxelles, 1952, 488, nt. 326.

²⁹ Giovanni d'Inghilterra, noto pure come Giovanni il Plantageneto o Giovanni Senzattera, regnò dal 1199 al 1216. Egli può dirsi il primo e forse l'ultimo sovrano assoluto della storia inglese. Il primo perché, nel tentativo di instaurare una monarchia teocratica, entrò in rotta di collisione con l'aristocrazia e l'alto clero, che invece, pretendevano il rispetto degli obblighi feudali. L'ultimo perché la convocazione del primo parlamento avvenne proprio ad opera del suo successore Enrico III.