

ELEONORA PISCHEDDA

L'eccedenza di bilancio nell'Atene del IV secolo. Il caso di Apollodoro

Già nei primi anni del IV secolo una delle principali conseguenze della perdita dell'impero fu quella di portare l'attenzione sulle questioni finanziarie, specie in relazione alle spese militari che Atene non cessò mai di sostenere. Il nuovo sistema di amministrazione del bilancio, frutto di un'ampia riforma del settore amministrativo e finanziario, attestato per la prima volta nel 386 a.C.¹, prese il nome di *μερισμός*². Secondo questo piano di gestione delle entrate pubbliche, gli *ἀποδέκται*³ avevano il compito di ricevere tutti i versamenti per poi procedere alla distribuzione (*μερίζειν*⁴) delle entrate pubbliche alle diverse *ἀρχαί* in base a quanto prescritto dalle leggi⁵. La distribuzione veniva poi notificata alla *Boulè*⁶ e il complesso delle assegnazioni prendeva il nome di *διοίκησις*⁷. La riforma rese il lavoro dei vari magistrati molto più trasparente e veloce⁸, poiché le singole

¹ *IG II² 29*, 387/6 a.C. Cfr. *IG II² 40*, ll. 21-33; *IG II² 301*; *IG II² 520*.

² Vd. Andreades 1933, 259-267; Buchanan 1962, 28-82; Cawkwell 1963, 47-67; Rhodes 1980, 308-315; Hansen 2003, 384-386; Roselli 2008, 5-30.

³ Aristot. *Pol.* VI 1321b 31-33; *Ath. Pol.* 47, 2; 48, 1-2. Dem. XXIV 162; Poll. VIII 97.

⁴ Vd. *SEG XXVI 72*, ll. 36-43 e ll. 52-55. Cfr. Aristot. *Ath. Pol.* 48, 1-2.

⁵ *IG II² 29* (Rhodes & Osborne 2003, n. 19): dopo aver provveduto alle assegnazioni stabilite dalle leggi (*ἐπειδὴν τὰ ἐκ τῶν νόμων μερ[ίσωσι]*). L'iscrizione risale al 387/6 a.C. e riporta le istruzioni fornite agli *apodektai* perché stanzino e diano una somma di denaro a Fanocrito. Vd. anche *SEG XXVI 72*, ll. 52-53: *μερίζόντων οἱ <ἀ>ποδέκται ὅσομπερ τ[ῶν] ἐν ἄστει δοκιμασπῆι* (375 a.C.).

⁶ Aristot. *Ath. Pol.* 48, 2. Cfr. anche *Ath. Pol.* 47, 5.

⁷ *SEG XLVII 96*, ll. 55-62: *ἀποδέκτας εἰς τὴν διοίκησιν κατ(α)βαλλομένων* (374/3 a.C.). Vd. anche Pl. *Prt.* 319d.

⁸ Pischedda 2016, 63-64.

spese non dovevano più essere autorizzate dall'assemblea e l'allocazione annuale permetteva di strutturare dei piani di intervento basati anche sul medio e lungo periodo⁹. Ogni cassa aveva infatti a disposizione una somma precisa per tutte le spese ordinarie annuali. La rigidità delle assegnazioni si faceva sentire solo in presenza di spese impreviste¹⁰. Poteva succedere infatti che il budget annuale non fosse sufficiente ad evadere tutte le spese di una determinata cassa per quell'anno. La situazione economica, politica e sociale di Atene, come quella di tutta la Grecia, era soggetta a forti oscillazioni e le emergenze erano così frequenti da rientrare quasi nella sfera dell'ordinario. In un simile contesto l'Assemblea o il Consiglio approvavano spesso decreti d'emergenza. L'esecuzione dei decreti richiedeva quasi sempre delle spese, in base all'area di interesse dello ψήφισμα l'Assemblea o il Consiglio dovevano decidere quale fondo avrebbe dovuto farsi carico del suo costo di attuazione. Se la cassa prescelta però non era in grado di far fronte alle spese entro i limiti del *merismos*, allora l'Assemblea poteva convocare i *nomothetai*¹¹ per approvare le necessarie variazioni al bilancio¹². Nello

⁹ Le singole ἀρχαί godevano di una certa libertà nell'amministrare il budget del proprio fondo. Aristotele ci fornisce alcuni esempi: i dieci commissari per il restauro dei templi prendevano 30 mine all'anno dai cassieri (Aristot. *Ath. Pol.* 50, 1) ma decidevano loro quali templi necessitassero di interventi; gli *epimelatai* delle Grandi Dionisie, invece, ricevevano 100 mine per i preparativi della festa (Aristot. *Ath. Pol.* 56, 4).

¹⁰ *IG II² 212*, ll. 39-43.

¹¹ Nel 410 a.C., subito dopo la caduta del governo dei Quattrocento e la ripresa dell'attività politica con i Cinquemila, durante una delle riunioni dell'Assemblea, si decretò l'istituzione di un consiglio di 500 legislatori: i *nomothetai*. Vd. Thuc. VIII 97, 2 (MacDowell 1962, 194-199; MacDowell 1978, 46-48; Clinton, 1982; Ostwald 1986, 395-412 e 497-524; Natalicchio 1990; Robertson 1990; Rhodes 1991; Hansen 2003, 161-177; Shear 2011, 70-111 e 227-262; Carawan 2013, 21-65). Nel 403/2 poi venne emanato il decreto di Teisamenos che introduceva una nuova procedura per la revisione e rettifica delle leggi, questa faceva ricorso a due diversi gruppi di *nomothetai*: uno di redattori, scelti dal Consiglio; uno di ratificatori, eletti dai *demotai* (Andoc. I 85-89). Con la nuova legislazione i *nomothetai* finirono con l'esautorare l'Assemblea di una buona parte del suo potere legislativo. Vd. Sealey 1994, 48-50; Rhodes 1991, 87-100; Shear 2011, 91-96, 239-247. Sull'esistenza di due collegi distinti e l'autenticità del decreto riportato da Andocide: Canevaro & Harris 2012, 98-129, 110-116; 2016-2017, 33-47; Hansen 2016, 34-48.

¹² Un esempio chiaro di variazione al bilancio, o meglio di prelievo da un'altra cassa, ci viene fornito da *IG II² 212* (ll. 39-43) del 347/6 a.C. In occasione delle Grandi Panatenee l'ufficiale del fondo του δήμου, non riuscendo a far fronte alle spese di preparazione delle corone onorifiche con la sola allocazione prevista dalla legge (ἐκ τῶν εἰς τὰ κατὰ ψήφισματα τῶι δήμωι μεριζομένων), finanzia, tramite gli ἀποδέκται, una parte delle corone con il denaro del fondo militare. Nell'epigrafe non si fa esplicito riferimento ai *nomothetai* ma tenendo conto del contesto storico in cui venne pubblicato è quasi del tutto certo che si dovette modificare la legge per poter consentire il prelievo (vd. Rhodes 1972, 101). Interessante notare l'utilizzo dell'avverbio νῦν (ora), come se il prelievo dalla cassa militare fosse da considerarsi alla stregua di un prestito temporaneo. Nell'epigrafe *IG II² 222* (ll. 41-46), al contrario, si fa esplicito riferimento ai *nomothetai*.

sfortunato caso in cui neanche le altre casse potessero fornire un aiuto economico alla suddetta, lo stato poteva ricorrere alle varie forme di tassazione straordinaria (tra cui l'*eisphora*), attingere alle riserve, alle offerte votive, mettere una moratoria sui pagamenti (come quando fu sospesa l'attività dei tribunali¹³).

Esisteva anche la possibilità che, dopo aver dato ad ogni fondo il dovuto, lo Stato si ritrovasse fra le mani un'eccedenza (*ta perionta tes dioikeseos*) o ancora, che alla fine dell'anno fiscale alcuni fondi non avessero speso tutta la somma allocata¹⁴. Intorno alla metà del IV secolo le somme avanzate venivano versate nella cassa militare¹⁵ in tempo di guerra e in quella per gli spettacoli in tempo di pace¹⁶. In alcune occasioni una parte del surplus veniva consegnata ai tesoriere di Atene per essere conservata sull'Acropoli¹⁷. Questa ripartizione delle eccedenze, sancita per legge, fu probabilmente introdotta nel 354/3 a.C. circa¹⁸, su proposta di Eubulo¹⁹. Pochi anni dopo la sua emanazione, la legge venne messa in discussione e posta al centro di uno scontro fra opposte fazioni: da una parte quella di Demostene e Apollodoro²⁰, favorevoli ad un aumento delle allocazioni a favore della cassa militare, designata da loro come unica destinataria del surplus; dall'altra quella di Eubulo²¹ e Stefano, strenui difensori del Fondo per gli Spettacoli. Alla fine degli anni '50 del IV secolo Demostene denunciò lo spreco di denaro pubblico e chiese alla cittadinanza di mostrare alle questioni militari la stessa

¹³ Dem. XLV 4; XXXIX 17. Demostene ci dice che alle fine del 349/8 a.C. la *polis* dovette chiudere i tribunali non avendo fondi a sufficienza per pagare i giudici. La notizia ovviamente fece enorme scalpore, vista anche la fama di Atene riguardo alla sua frenetica attività giudiziaria, ma non va presa troppo alla lettera. Cfr. Cawkwell 1963, 63.

¹⁴ Ἰ περιόντα stavano ad indicare infatti le eccedenze, ovvero il denaro che rimane nelle casse dopo aver evaso tutte le spese, ma anche il budget straordinario, quindi le entrate erariali non previste nel calcolo preventivo.

¹⁵ Cawkwell 1962, 377-383; Rhodes 1972, 105; Brun 1983, 170; Stroud 1998, 77-78.

¹⁶ Buchanan 1962; Cawkwell 1963, 47-67; Rhodes 1972, 106, 235-240; Sealey 1993, 256-258; Harris 1995, 38-42; Roselli 2009, 5-30; Hunt 2010, 49; De Martinis 2018, 21-29.

¹⁷ Schol. Dem. XXIV 136 (i tesoriere di Atene diedero fuoco al tesoro nel tentativo di occultare la loro cattiva gestione e conseguente perdita dell'argento coniato custodito nell'Opistodomo, vd. Cohen 1992, 203-204); *IG II²* 1443.12-13. Per quanto riguarda la seconda parte del IV secolo cfr. Aristot. *Ath. Pol.* 47, 1; Poll. VIII 97. Sui tesoriere del Tesoro sacro vd. Ferguson 1932, 118.

¹⁸ Schol. a Dem. I 1 (=Dind. VIII 33 l.12). Schaefer (*Demosthenes und seine Zeit*, II ed., Lipsia, 1885-87, II) data la legge al 350 a.C. Vd. Worthington 2012, 90-92, 236.

¹⁹ Dem. I 19-20; III 10-11, 19, 20; XIX 291; [Dem.] LIX 4-5. Vd. Buchanan 1962, 60-72; Hansen 1976, 244; Carey 1992: 152-157; Harris 1996.

²⁰ Harris 1996, 57-76.

²¹ Buchanan 1962; Cawkwell 1963; Burke 1984; Pischedda 2016; Pischedda 2017, 35-38; Pischedda 2018, 19-22; De Martinis 2018, 5-92.

attenzione normalmente riservata ai sussidi²², invitando gli Ateniesi a sostentarsi da soli anche in quest'ambito²³. Nel 349/8 a.C., nella *Terza Olintiaca*, propose di nominare una commissione di *nomothetai* con il compito di invalidare alcune leggi e recuperare quelle che avrebbero permesso agli Ateniesi di superare le difficoltà contingenti. L'oratore afferma chiaramente che sarebbe stato meglio impegnare la commissione legislativa nel dichiarare decadute le leggi che avevano portato la *polis* all'attuale stato di crisi piuttosto che chiederne di nuove²⁴. Demostene attacca l'allocatione, a suo avviso, troppo generosa nei confronti del *Theorikon* (destinatario di una somma molto più consistente rispetto alla cassa militare), la norma sul surplus e l'irregolarità nella gestione delle entrate e successive distribuzioni: il consiglio dei magistrati del *Theorikon*²⁵ infatti, pur essendo a capo di una delle casse assegnatarie delle distribuzioni, collaborava anche con il Consiglio nel gestire le allocationi²⁶.

La proposta evidentemente non ebbe seguito se nell'orazione pseudo-demostenica *Contro Neera* l'autore, forse lo stesso Apollodoro, ci dice che nei concitati anni delle campagne militari in Eubea e a Olinto (349/48 a.C.)²⁷ le leggi prescrivevano ancora che ὅταν πόλεμος ἦ τὰ περιόντα χρήματα τῆς διοικήσεως στρατιωτικά εἶναι²⁸, ovvero che solo in caso di guerra il surplus dovesse essere indirizzato verso il fondo militare. Ed è proprio per questa ragione che Apollodoro ἔγραψε ψήφισμα ἐν τῇ βουλῇ [...] καὶ ἐξήνεγκε προβούλευμα εἰς τὸν δῆμον, propose un decreto al Consiglio, del quale faceva parte²⁹, e lo espose come decisione preliminare all'Assemblea³⁰. Egli non chiese direttamente l'abrogazione della legge ma invitò il *demos* a pronunciarsi attraverso una votazione:

²² Non è possibile datare con precisione l'orazione XIII di Demostene; Trevett (1994, 188-190) colloca la sua stesura tra il 352/51 e il 349/48 a.C.

²³ Dem. XIII 3.

²⁴ Dem. III 10: νομοθέτας καθίστατε. ἐν δὲ τούτοις τοῖς νομοθέταις μὴ θῆσθε νόμον μηδένα (εἰσὶ γὰρ ὑμῖν ἱκανοί, ἀλλὰ τοὺς εἰς τὸ παρὸν βλάπτοντας ὑμᾶς λύσατε). Tale richiesta conferma la teoria secondo la quale con la nuova legislazione era possibile convocare il collegio in qualunque periodo dell'anno.

²⁵ Consiglio creato da Eubulo e del quale fece parte in prima persona (*Schol. ad Aeschin.* III 25).

²⁶ Hansen 1976, 242-244.

²⁷ Demostene arriva a definire la spedizione un πόλεμος δαπανηρός (Dem. V.5. Carter 1971, 418-429; Pischedda 2018, 137-144).

²⁸ Dem. LIX 4. Murray 1939, 349: data la stesura tra il 343 e il 339 a.C. Sull'orazione si veda anche Macurdy 1942, 257-271 (data l'orazione al 340 a.C. circa).

²⁹ Rhodes 1972, 63.

³⁰ Hansen 1976, 237 n. 11. Secondo Canevaro (2019, 496), una volta inserita la *nomothesia* all'ordine del giorno dell'Assemblea, questa era chiamata ad esprimersi sull'esistenza di un qualche problema che richiedesse la promulgazione di una nuova legge.

διαχειροτονία³¹. Secondo la norma vigente Apollodoro presentò la proposta di decreto alla *Boule*³² (questa poteva essere presentata al consiglio da uno o più consiglieri), il *demòs* infatti non poteva essere chiamato al voto se prima la proposta non veniva discussa nel Consiglio³³. Nell'orazione non vengono riportati tutti i passaggi della procedura³⁴, non sappiamo se perché considerati dei tecnicismi troppo noiosi nel contesto di un'arringa giudiziaria o perché in effetti non furono rispettati. In seguito alla definizione della proposta in sede di Consiglio e alla sua elaborazione come decreto preliminare (προβούλευμα), i *prítani* dovevano presentare la questione ai *proedri*³⁵, affinché inserissero la discussione sull'approvazione nell'agenda dell'Assemblea³⁶. Dopo aver discusso nel dettaglio la proposta, il *demòs* veniva chiamato al voto e i *proedri* avevano il compito di sovrintendere all'intera votazione³⁷. L'assemblea popolare poteva approvare il *probouleuma*, apportando anche delle modifiche, o rigettarlo³⁸. Nel primo caso il decreto diventava operante sotto la formula ἔδοξε τῇ βουλῇ καὶ τῷ δήμῳ, nel secondo il *probouleuma* veniva rimandato al consiglio per una nuova stesura e promulgato con la formula ἔδοξε τῷ δήμῳ. Sotto la stessa formula venivano pubblicati anche i decreti voluti dall'assemblea e redatti comunque dal consiglio (si tratta dei decreti commissionati dall'Assemblea)³⁹.

Il popolo, stando a quanto ci dice Demostene, votò a favore della modifica proposta da Apollodoro; questo vuol dire che la mozione, approvata dal Consiglio, aveva superato anche il vaglio dell'*Ekklesia*. Un simile risultato non era certo scontato, l'azione avrebbe infatti potuto avere un esito del tutto diverso: il *demòs* era diventato un fervente difensore della pace, considerando che in condizioni normali il surplus andava a finanziare il *theorikon*, ovvero il fondo legato

³¹ IG II² 28: διαχειροτονίαν διδόναι τῷ δήμῳ = far votare l'assemblea popolare. In epoca classica il termine *psephisma* veniva usato per indicare una decisione presa in forma di decreto attraverso il voto popolare, vd. Liddel 2019, 14-15. Sulle procedure di abrogazione si veda anche Oranges 2018, 62-63. Vd. Harpocr., s.v. ΔΙΑΧΕΙΡΟΤΟΝΙΑ.

³² Rhodes 1972, 82-88, 271-275.

³³ Aristot. *Ath. Pol.* 45, 4; Dem. XIX 185; Plut. X. *Or.* 835 f - 836 a.

³⁴ Liddel 2019, 21 e n. 25.

³⁵ Aeschin. II 68; Xen. *Hell.* I 7, 34.

³⁶ Aristot. *Ath. Pol.* 44, 2; IG II² 1 476 l.18.

³⁷ Aeschin. II 67-68. IG II³ 324 ll.6-7.

³⁸ Rhodes 1981, 543-544.

³⁹ Rhodes 1972, 52. Esistevano anche i decreti della *Boule*, pubblicati con la dicitura κατὰ ψήφισμα βουλῆς. Secondo Rhodes però (1972, 83) durante il IV secolo molti di questi decreti erano in realtà dei *probouleumata* ratificati dall'Assemblea. L'uso improprio della dicitura sarebbe abbastanza comune in questo periodo a causa delle diverse riforme che andarono a ridefinire le aree di competenza dei vari organi e magistrati. Vd. per esempio il caso dell'iscrizione IG II² 212.

a tutte le spese relative al *welfare*⁴⁰.

Eubulo e i suoi sostenitori poterono fare ben poco di fronte al favore del popolo⁴¹, decisero quindi di citare in giudizio Apollodoro attraverso una *γραφὴ παρανόμων* (procedimento d'accusa per proposta illegale)⁴². Per avviare l'azione giudiziaria era necessario che un cittadino si facesse avanti con un'accusa ben precisa⁴³. Noi non sappiamo esattamente quale fu l'accusa mossa contro Apollodoro, ma sappiamo che quel tipo di azione giudiziaria aveva a che fare con i decreti. Lo spostamento del surplus da una cassa all'altra non richiedeva un *nomos* a differenza delle altre variazioni al *merismos*, questo perché la legge autorizzava già una ricollocazione in presenza di un decreto di guerra. Per non incorrere in nessun problema, Apollodoro avrebbe dovuto chiedere di dichiarare formalmente guerra a Filippo per poter usare le eccedenze per scopi militari, ma evidentemente questa operazione, per quanto lecita, rischiava di non riscuotere il consenso popolare. Apollodoro propose quindi che fosse il *demos* a deliberare sull'uso delle eccedenze (non è chiaro se soltanto per quell'anno specifico), slegando così la loro gestione dalla legge⁴⁴. Il suo intento era quello di svincolare il denaro dal piano delle distribuzioni⁴⁵.

L'iter amministrativo seguito da Apollodoro sembrerebbe essere stato legale. La contestazione successiva all'approvazione popolare dovette basarsi sul contenuto stesso della proposta e sulle sue implicazioni giuridiche generali. Come già affermato, noi non sappiamo se l'oratore chiese al popolo di votare per quell'anno specifico o se propose una variazione definitiva della legge. Questa differenziazione diventa però irrilevante rispetto alla contestazione avanzata da Stefano: entrambe le proposte infatti violerebbero la legge eubulea, entrando così

⁴⁰ Dem. LIX 27. Vd. Badian 1995, 101; Hunt 2010, 49-50. Si veda anche il caso riportato da Plut. *Prae. ger. reip.* 818e-f, dove gli Ateniesi decidono a favore del festival anziché aiutare gli Spartani contro i Macedoni (vd. Buchanan 1962, 80 n. 2). Nel 346 a.C. Demostene (XIX 291) ci dice che Eubulo terrorizzò il popolo per convincerlo a firmare la pace di Filocrate paventando l'introduzione di una tassa straordinaria, l'*eisphora*, e il dirottamento dei fondi del *theorikon* alla cassa militare.

⁴¹ Nel 349 Stefano agisce per conto di Eubulo quando sventa il tentativo di riallocare il fondo per gli spettacoli (Macurdy 1942, 260).

⁴² Tale procedura viene riscontrata per la prima volta nelle fonti nel 415 a.C. (Andoc. I 17) e fu probabilmente introdotta da Efiante (Rhodes 1972, 62). Sulla *graphe paranomon* Wolff 1970; Hansen 1974; Yunis 1988; Sundahl 2000. Sul requisito di includere le leggi contraddittorie nell'accusa scritta, vd. Harris 2013a, 114-136; 2013b (121-122 in particolare sulla *graphe paranomon*); Faraguna 2015, Canevaro 2016, 50-53.

⁴³ Dopo che il decreto veniva approvato dall'Assemblea qualunque cittadino ateniese non colpito da *atimia* poteva perseguire legalmente l'autore della proposta se ritenuta illegale. Vd. Andoc. I 17 e 22.

⁴⁴ Cfr. Hansen 1976, 244-245.

⁴⁵ Dem. III 33; *IG II*³, I 445, l. 25. Francotte 1909, 220. Mentre Demostene voleva ridiscutere l'intero piano di distribuzioni (Dem. I 19-20; III 11, 19, 33-34; XIII 4), Apollodoro mira al solo surplus.

in contrasto con uno dei requisiti fondamentali dei decreti, ovvero quello di non essere in conflitto con nessuno dei *nomoi* già esistenti⁴⁶.

Soltanto il collegio dei nomoteti avrebbe avuto l'autorità di abrogare⁴⁷ o apportare variazioni⁴⁸ ad una legge della *polis*. Come detto più volte il *merismos* era un *nomos*⁴⁹, sarebbe più corretto definirlo un insieme di *nomoi*, e come tale richiedeva necessariamente l'intervento dei nomoteti⁵⁰.

Anche in presenza di decreti volti ad autorizzare delle spese impreviste, dei prestiti da una cassa all'altra o degli spostamenti delle allocazioni⁵¹, ovvero variazioni al *merismos ad personam* o *una tantum*, è lecito supporre che i nomoteti venissero sempre interpellati. Tali proposte, infatti, seppur puntuali e temporanee, avrebbero richiesto una variazione del *merismos* e di conseguenza la convocazione dei nomoteti, chiamati ad esprimersi sulla costituzionalità della variazione in linea generale e non sul singolo decreto specifico⁵².

Sulla base delle informazioni contenute nella *Contro Neera* la proposta non ebbe comunque mai modo di arrivare davanti al collegio dei nomoteti.

È stato detto che un qualsiasi membro del Consiglio poteva avanzare una proposta di decreto e, se ritenuto valido, questo poteva essere presentato in Assemblea come *probouleuma*. In caso di approvazione il decreto veniva poi

⁴⁶ Ce lo dice lo stesso Demostene in XXIII 87 e XXIV 30. Vd. anche Andoc. I 87 e Hyp. Ath. 5. Hansen 1979, 28-29; Arnaoutoglou 2003, 128-129; Harris 2013a, 163-165; Canevaro 2013, 74-76; 2019, 494-495; Liddel 2019, 20-21.

⁴⁷ Procedura per l'abrogazione di una legge (Dem. XXIV 33): non è permesso a nessuno, eccetto ai *nomothetai*, abrogare una legge. I proedri esprimono il loro voto sulle leggi nel seguente ordine: secondo gli Ateniesi la legge corrente è adeguata o no? Secondo gli Ateniesi la legge proposta in sua sostituzione è adeguata o no? I *nomothetai* erano poi chiamati ad esprimere un voto per alzata di mano (veniva considerata valida quella che, fra la legge e la nuova proposta, avesse ricevuto il favore del collegio). Essi, dunque, votavano come l'*ekklesia* e non come una giuria (attraverso *ψηφοι*). Rhodes (1985, 55-60) al contrario è dell'idea che i *nomothetai* votassero attraverso uno scrutinio segreto.

⁴⁸ IG II² 222.

⁴⁹ Dem. XIV 26-38, 96-98; SEG XVIII 13; Tod 116.

⁵⁰ Si vedano, per esempio, questi tre decreti dove l'*Ekklesia* dà l'ordine di presentare le nuove proposte legislative prima ai *nomothetai*: IG II² 222.41-6; IG II² 330.18-23; IG VII 4254.39-40. Vd. Canevaro 2019, 501.

⁵¹ Durante l'undicesima pritanìa del 306/5 40 talenti furono destinati a Policlito, e altri, attraverso un decreto della *Boule* (IG II² 1492, ll. 103-118); un trasferimento verso la cassa militare fu autorizzato nello stesso anno attraverso un decreto del *demos* (ll. 118-124), e con un altro decreto del *demos* nel 305/4 venne predisposto un deposito di denaro da parte degli Areopagiti e del magistrato della cassa militare (ll. 124-131). Rhodes 1972, 93. Vd. anche Canevaro 2019, 491-493 e 502-515.

⁵² Al riguardo si veda Canevaro 2019, 503-504.

inoltrato ai nomoteti affinché ne valutassero la costituzionalità e applicabilità⁵³. Durante questo iter il decreto poteva essere bloccato per iniziativa di un qualsiasi cittadino ateniese. Il decreto non doveva infatti essere in nessun caso lesivo degli interessi del popolo e della democrazia, né contrario ai principi fondanti e generali di una legge già esistente.

Apollodoro venne posto sotto accusa perché non solo aveva cercato di apportare una sostanziale modifica ad una legge della città, ricontrattando la distribuzione delle eccedenze, ma aveva anche tentato di ridefinire una delle idee cardine del *merismos* (reintroducendo la votazione del *demos* in sostituzione dell'automatismo previsto dalla legge) e depauperare il fondo per gli spettacoli.

La proposta dell'oratore era nata da un problema contingente: al fine di finanziare le campagne militari in Eubea e in aiuto di Olinto⁵⁴, e dunque imprese militari estranee ai conflitti dichiarati ufficialmente, chiese che fosse il popolo a decidere in che modo impiegare il surplus. Questa proposta venne attaccata da Stefano dopo essere stata approvata in Assemblea, prima di giungere presso il collegio dei nomoteti. Possiamo immaginare che nell'atto di accusa il decreto venisse dichiarato incostituzionale perché contrario alle leggi vigenti, le quali consentivano soltanto delle variazioni puntuali al *merismos* e non generali e definitive, e perché ritenuto dannoso per il *demos*.

Permettere alla *polis* di usare le eccedenze per scopi militari anche in tempo di pace avrebbe di fatto sottratto dei fondi utili per i lavori pubblici e le distribuzioni.

Apollodoro fu trascinato in giudizio perché accusato di aver proposto un decreto che andava a vanificare una delle caratteristiche fondanti del *merismos*, ovvero la possibilità di avere un piano fiscale annuale e una programmazione precisa delle entrate e delle spese. Si tratta chiaramente di una finezza giuridica che in pochi avrebbero capito e accolto in sede giudiziaria, ragione per cui appare più verosimile supporre che il processo si sia basato principalmente sul tentativo da parte di Apollodoro di arrecare dei danni al *demos* e alla democrazia in generale. L'intero processo venne giocato sull'impossibilità di palesare chiaramente le sue intenzioni: voleva o no dimostrare l'inutilità di una legge popolare? Dichiarare una cosa simile non era forse un modo subdolo e pericoloso per minacciare l'integrità della democrazia?

⁵³ Secondo la tesi di Canevaro (2019, 495-497) il decreto doveva essere esaminato dai nomoteti, i quali appurata la sua legittimità, dovevano procedere all'emanazione del *nomos* che ne rendesse possibile l'attuazione. Credo, a rischio di semplificare ulteriormente la procedura, che tra i *nomoi* costituenti il *merismos* ci fosse già una legge che permetteva di proporre e applicare delle variazioni alle allocazioni, il compito dei nomoteti consisteva nel valutare la costituzionalità del decreto e la sua attuabilità. Tale collegio era infatti l'unico a conoscere davvero le leggi e a poter valutare la legittimità delle proposte del Consiglio e dell'Assemblea.

⁵⁴ Bettalli 2013, 138-140.

Secondo questa ricostruzione non appare neanche del tutto fuori luogo l'ulteriore accusa di essere un debitore della *polis*, anzi si andrebbe così a delineare un *modus operandi* in grado di mostrare il disprezzo di Apollodoro nei confronti delle istituzioni democratiche e del popolo ateniese.

Apollodoro perse la causa e venne multato. Le pene erano a discrezione del giudice e potevano consistere in una modesta pena pecuniaria fino ad arrivare alla pena capitale.

La proposta di Apollodoro non è facilmente spiegabile, soprattutto se si tiene conto del fatto che una parte dei fondi del *Theorikon* veniva già spesa per le spese militari ordinarie. Eubulo⁵⁵ utilizzò il denaro del fondo per la costruzione di un nuovo arsenale, continuò a fabbricare un numero minimo di navi all'anno, avviò i lavori di ristrutturazione e ampliamento della zona portuale, finanziò quelli legati alle opere di fortificazione e difesa della città⁵⁶. Lo stesso surplus venne utilizzato per coprire queste ed altre spese⁵⁷. Si può dunque affermare che una parte del denaro pubblico amministrato dal consiglio del *theorikon* venisse già utilizzato per quelle che potremmo definire delle spese ordinarie legate al settore bellico⁵⁸.

Per quanto riguarda poi l'uso civile delle eccedenze, Eubulo non introdusse niente di rivoluzionario all'interno dell'amministrazione ateniese. Fin dal V secolo infatti, le *periousai* venivano utilizzate per finanziare la costruzione e il recupero di opere pubbliche e di difesa, e per l'assolvimento di funzioni culturali. Non mancano neanche i casi di redistribuzione delle eccedenze fra i cittadini⁵⁹.

Evasa l'efebia, la costruzione delle navi e l'arsenale, qualunque altra forma di allestimento poteva essere approntata solo al momento: armature e armi per gli indigenti, paga per i mercenari, indennità per i cittadini, salario per i rematori, etc. erano spese che già normalmente venivano finanziate con i fondi della cassa militare. Sappiamo per certo, infatti, che anche in tempo di pace la cassa militare risultava beneficiaria di una parte delle entrate all'interno del piano di distribuzione del *merismos*, oltre ad essere, quasi certamente, il fondo di raccolta e gestione della *eisphora*. La richiesta di Demostene e Apollodoro nasceva forse dalla volontà di finanziare delle attività militari volte a rallentare e contenere l'espansione della Macedonia, senza opporsi formalmente alla politica estera del suo sovrano.

Ricapitolando, molto probabilmente tra il 354-351 a.C. Eubulo riforma la cassa per gli spettacoli e rivede anche la legge sul surplus. Qualche anno dopo,

⁵⁵ Cawkwell 1963, 54-61.

⁵⁶ Dem. III 29: ἀλλ', ὃ τᾶν, εἰ ταῦτα φαύλωσ, τὰ γ' ἐν αὐτῇ τῇ πόλει νῦν ἄμεινον ἔχει. καὶ τί ἂν εἰπεῖν τις ἔχοι; τὰς ἐπάλλξεις ἅς κονιῶμεν, καὶ τὰς ὁδοὺς ἅς ἐπισκευάζομεν, καὶ κρήνας, καὶ λήρους;

⁵⁷ Hunt 2010, 49.

⁵⁸ Sull'utilizzo dei fondi del *Theorikon* per scopi militari si veda Harris 1996.

⁵⁹ Hdt. VIII 144; Aristot. *Ath. Pol.* 22, 7; Plut. *Them.* 4.

Eleonora Pischedda

nel 349/8 a.C., Demostene e Apollodoro mettono in dubbio la funzionalità della spartizione e l'utilità della norma eubulea. In quegli anni di crisi il popolo vota a favore della proposta di Apollodoro che viene però invalidata perché giudicata illegale, in quanto lesiva degli interessi del popolo e contraria al *merismos*.

La sua proposta rischiava di riportare una parte dell'amministrazione finanziaria ateniese indietro di almeno mezzo secolo, consegnando di nuovo nelle mani del popolo il potere di decidere come spendere le eccedenze. L'azione giudiziaria contro Apollodoro non poteva chiaramente essere condotta secondo questa tesi di accusa, motivo per il quale si decise di porre l'accento sull'atto giurisdizionale in sé, contrario alla legge e dunque illegale. Stefano non mira a porre in luce la contraddizione logica tra il contenuto della proposta e quello della legge, quanto la contraddizione con una delle condizioni fondamentali del *merismos*, ovvero l'idea che fossero le leggi a guidare i magistrati nella gestione dei beni pubblici e non la singola votazione. Il *merismos* garantiva che l'atto amministrativo fosse, almeno sul piano formale, il prodotto della legge e non del singolo uomo o della maggioranza. La proposta di Apollodoro fu attaccata perché contraria a questo semplice ma fondamentale principio.

eleonora.pischedda@unisi.it

Bibliografia

- Andreades 1933: A.M. Andreades, *A History of Greek Public Finance*, Cambridge. (Trad. it. *Storia delle finanze greche dai tempi eroici fino all'inizio dell'età greco-macedonica*, Padova 1961).
- Arnaoutoglou 2003: I. Arnaoutoglou, *Ancient Greek Laws. A Sourcebook*, London and New York.
- Badian 1995: E. Badian, *The Ghost of Empire. Reflections on Athenian Foreign Policy in the Fourth Century BC*, in *Die athenische Demokratie im 4. Jahrhundert v. Chr.: Vollendung oder Verfall einer Verfassungsform? Akten eines Symposiums 3.-7. August 1992, Bellagio*, hrsg. von W. Eder, Stuttgart 1995, 79-106.
- Bettalli 2013: M. Bettalli, *Mercenari. Il mestiere delle armi nel mondo greco antico*, Roma.
- Brun 1983: P. Brun, *Eisphora, Syntaxis, Stratiotika. Recherche sur les finances militaires d'Athènes au IVe siècle av. J. C.*, Paris.
- Buchanan 1962: J.J. Buchanan, *Theorika. A Study of Monetary Distributions to the Athenian Citizenry during the Fifth and Fourth Centuries B.C.*, New York.
- Burke 1984: E. M. Burke, *Eubulus, Olynthus and Euboea*, «TAPhA» 114, 111-120.
- Burke 2002: E.M. Burke, *The Early Political Speeches of Demosthenes: Elite Bias in the Response to Economic Crisis*, «CIAnt» 21, 165-193.
- Canevaro - Harris 2012: M. Canevaro - E.M. Harris, *The Documents in Andocides' On the Mysteries*, «CQ» 62, 98-129.
- Canevaro 2013: M. Canevaro, *The Documents in the Attic Orators: Laws and Decrees in the Public Speeches of the Demosthenic Corpus*, Oxford.
- Canevaro 2016: M. Canevaro, *The Procedure of Demosthenes' against Leptines: How to Repeal (and Replace) an Existing Law*, «JHS» 136, 39-58.
- Canevaro - Harris 2016-2017: M. Canevaro - E.M. Harris, *The Authenticity of the Documents at Andocides' On the Mysteries 77-79 and 83-84*, «Dike» 19/20, 9-49.
- Canevaro - Esu 2018: M. Canevaro - A. Esu, *Extreme Democracy and Mixed Constitution in Theory and Practice: Nomophylakia and Fourth-Century Nomothesia in the Aristotelian Athenaion Politeia*, in *Athenaion Politeiai tra storia, sociologia e politica: Aristotele e Pseudo-Senofonte*, a c. di C. Bearzot - M. Canevaro - E. Poddighe - T. Gargiulo, Milano 105-145.
- Canevaro 2019: M. Canevaro, *Nomothesia e amministrazione finanziaria: frammenti epigrafici di costituzionalizzazione e sviluppo istituzionale nell'Atene del IV secolo*, «Historika» 9, 485-523.
- Carawan 2013: E. Carawan, *The Athenian Amnesty and Reconstructing the Law*, Oxford.
- Carey 1992: C. Carey, *Greek Orators VI: Apollodoros Against Neaira [Demosthenes]* 59, Warminster.
- Carter 1971: J.M. Carter, *Athens, Euboea and Olynthus*, «Historia» 20, 418-429.
- Cawkwell 1962: G.L. Cawkwell, *Demosthenes and the Stratiotic Fund*, «Mnemosyne» 15.4, 377-383.
- Cawkwell 1963: G.L. Cawkwell, *Eubulus*, «JHS» 83, 47-67.
- De Martinis 2018: L. De Martinis, *Eubulo e i Poroi di Senofonte. L'Atene del IV secolo*

tra riflessione teorica e pratica politica, Trieste.

- Clinton 1982: K. Clinton, *The Nature of the Late Fifth-Century Revision of the Athenian Law Code*, *Studies Presented to Eugene Vanderpool*, «Hesperia Suppl.» 19, 27-37.
- Cohen 1992: E.E. Cohen, *Athenian Economy and Society. A Banking Perspective*, Princeton.
- Faraguna 2015: M. Faraguna, *Archives, Documents and Legal Practices in the Greek Polis*, in *The Oxford Handbook of Ancient Greek History*, ed. By E.M. Harris - M. Canevaro, Oxford.
- Ferguson 1932: W. S. Ferguson, *Treasurers of Athena*, «AJP» 53.3, 274-278.
- Francotte 1909: H. Francotte, *Les finances des cités grecques*, Paris.
- Hansen 1974: M.H. Hansen, *The Sovereignty of the People's Court in the Fourth Century B.C. and the Public Action against Unconstitutional Proposals*, Odense.
- Hansen 1976: M. H. Hansen, *The Theoric Fund and the graphe paranomon against Apollodoros*, «GRBS» 17, 235-246.
- Hansen 1979: M.H. Hansen, *Misthos for Magistrates in Classical Athens*, «SO» 54, 5-22.
- Hansen 1987: M.H. Hansen, *The Athenian Assembly in the Age of Demosthenes*, Oxford.
- Hansen 2003: M.H. Hansen, *La democrazia ateniese nel IV secolo a.C.*, Milano. (Trad. it., *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. Structure, Principles and Ideology*, Oxford 1991).
- Hansen 2016: M.H. Hansen, *Is Tesaimenos' Decree (Andoc. 1.83-84) a Genuine Document?*, «GRBS» 56, 34-48.
- Harris 1995: E.M. Harris, *Aeschines and Athenian Politics*, New York.
- Harris 1996: E.M. Harris, *Demosthenes and the Theoric Fund*, in *Transitions to Empire: Essays in Honor of E. Badian*, ed. by W.R. Wallace and E.M. Harris, Norman, 57-76.
- Harris 2013a: E.M. Harris, *The Rule of Law in Action in Democratic Athens*, Oxford.
- Harris 2013b: E.M. Harris, *The plaint in Athenian law and legal procedure*, in *Archives and Archival Documents in Ancient Societies: Legal Documents in Ancient Societies IV, Trieste 30 September - 1 October 2011*, a c. di M. Faraguna, Trieste, 142-162.
- Hunt 2010: P. Hunt, *War, Peace and Alliance in Demosthenes' Athens*, Cambridge.
- Jordan 1975: B. Jordan, *The Athenian Navy in the Classical Period*, Berkeley.
- Liddel 2019: P. Liddel, *Decrees of Fourth-Century Athens (403/2-322/1 BC), Volume I: The Literary Evidence; Volume II: Political and Cultural Perspectives*, Cambridge.
- MacDowell 1962:., *Andocides. On the Mysteries*, ed. by D.M. MacDowell, Oxford.
- MacDowell 1978: D.M. MacDowell, *The Law in Classical Athens*, London.
- Macurdy 1942: G.H. Macurdy, *Apollodoros and the Speech against Neaera (Pseudo-Dem. LIX)*, «AJPh» 63.3, 257-271.
- Murray 1939: A.T. Murray, *Demosthenes. Private Orations L-LIX*, vol. III, in *Demosthenes. Private Orations*, ed. by T.E. Page - E. Capps - W.H.D. Rouse, London-Cambridge.
- Natalicchio 1990: A. Natalicchio, *Sulla cosiddetta revisione legislativa in Atene alla fine del V secolo*, «QS» 32, 61-90.
- Ostwald 1986: M. Ostwald, *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law Society and Politics in Fifth Century Athens*, London-Los Angeles-Berkeley.

L'eccedenza di bilancio nell'Atene del IV secolo

- Pischedda 2016: E. Pischedda, *I magistrati e la durata del mandato al tempo di Eubulo*, «Historika» 5.6, 61-82.
- Pischedda 2017: E. Pischedda, *Senofonte ed Eubulo. Lettera aperta a un maggiorenne*, «IncidAntico» 15, 31-48.
- Pischedda 2018: E. Pischedda, *Senofonte. I Poroi. Introduzione, traduzione e commento storico*, Pisa.
- Rhodes 1972: P.J. Rhodes, *The Athenian Boule*, Oxford.
- Rhodes 1980: P. J. Rhodes, *Athenian Democracy after 403 B.C.*, «CJ» 75.4, 305-323.
- Rhodes 1981: P.J. Rhodes, *A Commentary on the Aristotelian Athenaion Politeia*, Oxford.
- Rhodes 1984: P.J. Rhodes, *Nomothesia in Fourth-Century Athens*, «CQ» 35, 55-60.
- Rhodes 1991: P.J. Rhodes, *The Athenian Code of Laws, 410-399 B.C.*, «JHS» 111, 87-100.
- Rhodes & Osborne 2003: P. J. Rhodes and R. Osborne, *Greek Historical Inscriptions 404-323 B.C.*, Oxford.
- Robertson 1990: N. Robertson, *The Laws of Athens, 410-399 BC: The Evidence for Review and Publication*, «JHS» 110, 43-75.
- Roselli 2008: D.K. Roselli, *Theorika in Fifth-Century Athens*, «GRBS» 49, 5-30.
- Sealey 1993: R. Sealey, *Demosthenes and His Time. A Study in Defeat*, New York-Oxford.
- Sealey 1994: R. Sealey, *The Justice of the Greeks*, Ann Arbor.
- Shear 2011: J.L. Shear, *Polis and Revolution. Responding to Oligarchy in Classical Athens*, Cambridge.
- Stroud 1998: R. Stroud, *The Athenian Grain-tax Law of 374/3 B.C.*, Princeton.
- Sundahl 2000: M. Sundahl, *The Use of Statutes in the Seven Extant Graphe Paranomon and Graphe Nomon Me Epitedeion Theinai Speeches* (Diss. Brown University).
- Trevett 1994: J. Trevett, *Demosthenes' Speech On Organization*, «GRBS» 35, 179-193.
- Yunis 1988: H. Yunis, *Law, politics, and the graphe paranomon in fourth-century Athens*, «GRBS» 29, 361-382.
- Wolff 1970: H.J. Wolff, "Normenkontrolle" und Gesetzesbegriff in der athenischen Demokratie. *Untersuchungen zur graphe paranomon*, (Sitzungsberichte der Heidelberger Akademie der Wissenschaften, Phil. Hist. Klasse 1969), Heidelberg.
- Worthington 2012: I. Worthington, *Demosthenes of Athens and the Fall of Classical Greece*, Oxford.

Abstract

Nell'Atene del IV secolo le distribuzioni delle entrate pubbliche tra le varie casse era regolamentata dai *nomoi*. Tra i principali fondi la Cassa per gli Spettacoli era senza dubbio la destinataria di ingenti allocazioni. Anche le eccedenze venivano ripartite in base alle disposizioni di una legge della città: in tempo di pace venivano indirizzate al *Theorikon* e in tempo di guerra alla Cassa militare. Non tutti erano però concordi su questa spartizione: Apollodoro e Demostene si esposero in più occasioni nel tentativo di far abrogare o modificare questo *nomos*. Durante uno di questi tentativi Apollodoro venne coinvolto in una causa giudiziaria e condannato. Cercheremo di capire quale fu l'accusa alla base dell'azione giudiziaria e come mai Apollodoro non riuscì ad ottenere il consenso dei giurati.

The present essay analyses Athenian finances during the fourth century BC, the primary level of allocation and distribution, which the Athenians called *merismos*, and the management of surplus. According to a city's law, the surplus and/or unallocated revenues were assigned to the military fund in wartime, to the Theoric fund in peacetime. Demosthenes and Apollodorus tried, in many occasions, to transfer the surplus to the war fund even in peace time. During one of these attempts Apollodorus was publicly accused and tried. We will investigate which was the accusation charged against him and why he lost the trial.