

# La funzione della riscossione dei tributi nella formazione dello Stato nell'Età Moderna

*(prima parte)*

## *Premessa*

Alla domanda su quale sia la essenziale differenza tra tassa e "pizzo" spesso gli economisti, restano interdetti, se non a disagio. La spiegazione di questa differenza è in effetti articolata e può dare anche l'impressione, al profano, di non essere del tutto soddisfacente. Abbiamo però ricevuto, e volentieri pubblichiamo, un lavoro di un nostro collaboratore che non solo aiuta a capire questa differenza, ma ne fa una analisi storica (partendo dagli egiziani!), per arrivare alle forme moderne di tassazione, ponendo l'accento in particolare sulle forme di riscossione dei tributi.

Una cosa infatti è un tributo (o un pizzo...) altra cosa è il modo o la procedura attraverso cui lo stesso tributo viene riscosso (o estorto...), e ne sanno qualcosa coloro che hanno avuto l'avventura di ricevere cartelle esattoriali o atti di pignoramento sui beni.

Il lavoro dello studioso è stato minuzioso ed esauriente e quindi sarà pubblicato in più parti: ecco la prima.

## *Introduzione ed abstract*

Uno degli aspetti dell'organizzazione amministrativa dello Stato è quello della riscossione dei tributi, e, nelle pagine che seguono, si intende mettere in luce come questa attività non sia stata sempre inglobata, nel suo processo di formazione, in una "forma istituzionale" del tutto compiuta.

In effetti, in Italia, per esempio, la **riscossione** dei tributi è ancora affidata a soggetti privati che agiscono secondo le regole del mercato, e, nel prosieguo, si tenterà di evidenziare le ragioni di questa situazione anomala che non trova rispondenza negli altri paesi industrializzati.

I tributi di norma costituiscono la base sulla quale un'entità politica costruisce il suo avvenire e decide come utilizzare quelle risorse nelle forme ad essa più congeniali.

I fattori di riuscita nella formazione dello Stato come entità politica autonoma e autarchica sono numerosi; il presente lavoro si compone preminentemente dello studio della **riscossione** dei tributi, le sue ragioni, le sue modalità, i cambiamenti ed il permanere in Italia di un antico istituto, quello della riscossione dei tributi esterna alla Pubblica Amministrazione.

Altri paesi nel corso del loro sviluppo hanno avuto cambiamenti strutturali internalizzando questo settore tra le proprie strutture.

La periodizzazione, stabilita nelle pagine che seguono, ricalca i cambiamenti dei sistemi politici e degli assetti amministrativi degli Stati. L'argomento in studio è strettamente collegato alle forme filosofiche di Stato, alla costruzione degli apparati pubblici, alla finanza pubblica, ai debiti pubblici ed alle crisi fiscali dello Stato.

L'impianto base della ricerca si divide su tre temi: l'appalto dei tributi (farm-out), l'affitto (lease tax), la direct collection (riscossione diretta e regia) e anche i sistemi misti.

Uno Stato ai primordi ha bisogno di mezzi per mettere in funzione il proprio apparato burocratico-amministrativo e si rivolge a soggetti esterni (privati cittadini) per ottenere le risorse necessarie per la sua crescita. L'unità politica di riferimento (Stato-ente), dopo aver creato tra le sue strutture un sistema

tributario -lo scheletro sul quale essa si basa- crea strutture tecniche e mezzi finanziari che fanno rientrare l'ambito dell'attività della riscossione dei tributi tra le stesse strutture dello Stato.

Nelle pagine che seguono si tratterà delle varie forme di Stato che si sono succedute nel corso dei secoli e della loro struttura finanziaria connessa alla organizzazione tributaria.

La Roma del II secolo d.C. è la massima espressione dello "Stato Antico" riguardo alla funzione della riscossione: Ottaviano Augusto estromise i pubblicani da questa loro antica funzione e la portò all'interno delle strutture statali.

In seguito al crollo di Roma si avrà l'anarchia, lo Stato romano si dissolve, la legittimazione del potere come quella dei "tributi", accertamenti, imposizioni e riscossioni, non è certa, come non è certa neanche la sede del potere politico (Impero o Papato).

Arbitrii e malversazioni nel campo dei tributi da parte dei Signori o dei Vescovi rappresentano la regola quotidiana e sottraggono risorse finanziarie dovute alla Somma Autorità Politica: iniziano così i contrasti tra il Sovrano e i Signori.

Attorno al XI secolo, in seguito alla rinascita sociale ed economica delle unità politiche, sorgono esigenze di tipo finanziario che sono soddisfatte da finanzieri, banchieri, speculatori e altri possidenti. Questi individui erano in grado di fornire denaro ai Sovrani e in cambio ottenevano la concessione della riscossione dei tributi come garanzia delle anticipazioni effettuate.

La riscossione (attraverso la Regia) dei tributi -e le attività ad essa legate- diviene certa e sicura solo con il consolidamento dello Stato Assoluto, ove il "Principe", non senza lotte cruente, si afferma definitivamente sui corpi sociali inferiori, e in forza del suo primato di derivazione "divina" fa rientrare la funzione nell'ambito del "leviatano".

Si ha quindi un controllo dello Stato sull'attività di riscossione che da luogo ed accesso a nuove risorse finanziarie; lo Stato dell'età moderna diviene conseguentemente autarchico e, per sopravvivere, non ha più bisogno di insufflazione di denaro dall'esterno.

Si ritorna così ad una situazione simile a quella verificatasi nella Roma imperiale di Ottaviano.

In Italia tuttavia, dove per prima si era realizzata, già con Augusto, l'autosufficienza finanziaria dello Stato, il problema si ripresenta proprio nell'età moderna, quando la penisola, divisa in tante unità dipendenti politicamente ed economicamente dai grandi Stati d'oltralpe, rimane indietro nel proprio sviluppo, e non riesce a creare strutture politico-amministrative adeguate, il che sarà la causa originaria della seguente situazione anomala.

Non mancarono in questo periodo esempi di Stati che si affrancarono dal dominio esterno creando una propria struttura fiscale autosufficiente (Granducato di Toscana e Regno di Sardegna) o tentativi di riportare la riscossione in ambito statale, (come nel Regno delle due Sicilie nel 1751).

Tuttavia lo stesso problema si ripropose alla realizzazione dell'unità d'Italia, allorché in una situazione di debolezza economica e finanziaria del Paese, si fece ricorso, tra gli strumenti per il take-off dello Stato-ente, all'antico strumento dell'appalto della riscossione dei tributi come forma di garanzia per il denaro anticipato da privati.

Nelle pagine seguenti si illustrano brevemente i sistemi tributari, la distinzione tra imposizione diretta ed indiretta, e tra imposte reali e personali, la suddivisione tra finanza erariale e quella locale, nonché alcune teorie di finanza pubblica in determinati periodi storici, atteso che il tipo di sistema tributario non inficia il sistema o le modalità della **riscossione** la quale ultima può essere in ogni modo ceduta all'esterno della pubblica amministrazione.

I grandi rivolgimenti economici e sociali creatisi all'interno degli Stati in molti casi tolsero dalle mani degli "esterni" la funzione della riscossione, ed il potere politico-finanziario che ne deriva, e la riportarono all'interno della istituzione statale. Questi non furono episodi isolati e indolori ma i risultati di profonde rivoluzioni socioculturali che misero in serio dubbio le basi ontologiche degli Stati dell'"antiche regime".

§§§§§\*§§§§§

## **Capitolo I**

### L'Età antica §1.1- Alle origini

Le prime tracce di sistemi tributari organizzati all'interno di un'unità politica si ritrovano nell'Egitto Tolemaico, i funzionari del faraone, detti "scribi", facevano parte dell'amministrazione reale ed avevano il compito della raccolta dei tributi, che potevano essere sia in natura sia in denaro, per versarli nelle casse reali.

Nell'Egitto ellenico aumenta lo sviluppo economico grazie agli scambi commerciali ed il Regno dei Tolomei, per fronteggiare le crescenti spese pone in essere una embrionale organizzazione amministrativa di sistema tributario, composta di tributi diretti ed indiretti più l'istituzione di un catasto. La riscossione dei tributi avveniva per appalto, attraverso esattori e per singole imposte. Alle aste per l'aggiudicazione degli appalti potevano partecipare anche gli stranieri ma non gli schiavi e i funzionari pubblici; inoltre i pubblici poteri controllavano il regolare andamento della riscossione<sup>1</sup>.

Il sistema tributario tolemaico sarà adottato in seguito da Roma con alcuni accorgimenti in modo da renderlo più efficiente. In Grecia si ritrovano i sistemi di riscossione ateniese e spartana che risultano completamente diversi.

La finanza ateniese dipendeva soprattutto dallo sfruttamento dei tributi delle città sconfitte, la riscossione delle tasse era gestita, anche qui, da terzi col metodo dell'appalto, in quanto al governo<sup>2</sup> mancava sia il denaro necessario quanto un apparato di burocrazia finanziaria.

L'appalto dei tributi si eseguiva attraverso liturgie che servivano da garanzia e pubblicità precise, (per le stesse ragioni esistenti nell'Egitto), verso i contribuenti.

La tipologia tributaria di Sparta è quella classica delle unità politiche nate attraverso la conquista: a Sparta non si rileva la figura dell'appaltatore d'imposta, il tributo è riscosso tirannicamente dagli efori, i quali sono agenti addetti alla riscossione dei tributi. Andreades definisce Sparta un esempio di finanza egoistica o tirannica<sup>3</sup> che, non riuscendo a trovare una forma organizzativa statale idonea, decade.

Prima di addentrarci nelle istituzioni finanziarie di Roma riguardo all'appalto dei tributi ci tratteremo su un'ipotesi teorica: oggi, come nei secoli trascorsi, si è generalmente contrari all'appalto dei tributi, ma, si presume che, ogni qualvolta lo Stato non abbia potuto approntare un idoneo servizio di riscossione, l'appalto corrisponda ad una necessità, motivo per cui l'appalto si ritrova anche nell'antichità classica, in periodo ellenistico, in quello romano, ed anche negli Stati dell'Europa moderna sino ai nostri giorni.

Infatti il motivo per cui gli Stati appaltano la riscossione delle imposte può essere il desiderio di ottenere un gettito economico prestabilito ben quantificato; è dimostrabile che, per avere certezza dell'adempimento da parte dei concessionari della riscossione, l'appalto veniva concesso a fronte di

---

<sup>1</sup> E. Ciccotti: Lineamenti dell'evoluzione tributaria nel mondo antico 1921, in Storia della finanza pubblica diretta da E. Morselli II volume CEDAM, Padova 1960.

<sup>2</sup> R. W. Goldsmith. *Sistemi finanziari premoderni*. Laterza, Bari 1990

<sup>3</sup> A. Andreades. Storia delle finanze greche 1928, in Storia della finanza pubblica diretta da E. Morselli I volume CEDAM Padova

malleverie o anche, come nel caso di Roma, da cauzioni accompagnate da azioni legali e condanne per gli appaltatori che non adempivano ai loro impegni di finanziamento.

La norma, nel caso romano, era l'affido dell'appalto parziale: ciascun tributo era appaltato separatamente e perciò gli appaltatori erano indicati in base alla denominazione del tributo appaltato, e si chiamavano esattori della cinquantesima, dei diritti portuali, della decima, etc.

Gli appaltatori d'imposta potevano essere persone fisiche o società ed erano biasimati, come vedremo negli esempi a seguire, per essere venali, insaziabili, molesti, violenti, rapaci e, quindi, vittime di quell'"antipatia popolare", di cui sono stati oggetto ovunque e sempre, anche perché godevano di particolari privilegi statali, quando essi stessi si trovavano in difficoltà finanziarie.

Esempi del genere<sup>4</sup> si trovano in molti documenti: il padre del filosofo Bione, non avendo pagato una gabella, fu venduto con tutta la sua famiglia; Giuseppe riporta che nell'Egitto dei Tolomei gli appaltatori di tributi avevano diritto di vita o di morte sui contribuenti, mentre Licurgo, ministro delle finanze, fu lodato per aver percosso un appaltatore che aveva a sua volta malmenato, arbitrariamente il filosofo Senocrate.

La preoccupazione era maggiore, quando questi abusi erano commessi a danno dello Stato, i cui interessi erano continuamente insidiati dagli appaltatori. Costoro, o intendendosi con i loro competitori oppure corrompendoli, riuscivano a far mettere all'incanto i tributi a fronte di anticipazioni irrisorie con grave danno alle finanze pubbliche. È da aggiungere che nel mondo antico si appaltavano tributi ed ogni pubblica entrata che soddisfacesse le esigenze dello Stato. Queste argomentazioni saranno riportate nel processo di Verre e in tanti altri casi, più oltre descritti.

#### §1.2- Roma tra equites e pubblicani

Molte delle istituzioni romane sono giunte fino ai nostri tempi, tra queste l'appalto dei tributi che è stato adottato nel nostro paese fino ai nostri giorni.

Il sistema di imposizione dei tributi e della loro riscossione di Roma, mutuato e raffinato dall'Egitto tolemaico e greco, risulterà quello più adatto alla formazione dello Stato. Alcune caratteristiche della riscossione di questo periodo si ritrovano ancora nel nostro attuale sistema, quale testimonianza della permanenza di un modus operandi di antiche tradizioni.

Dalle Guerre Puniche, accanto all'espansione militare-territoriale di Roma, si accresce la potenza economica di alcune categorie di soggetti, come la classe equestre, e su questa Roma fonda la sua forza per espandersi ulteriormente nel periodo della Repubblica; mentre, durante il Principato, queste figure vengono fortemente limitate fino alla loro scomparsa definitiva alla caduta dell'impero romano. Scrive E. Badian " *What we are concerned with is to see how private citizen-for it is of the essence of the Publican that they were not part of the government machinery proper- came to acquire a position of such power over the subjects and even over the government of Rome. And we must try to arrive at a fair view of the limits of that power at various stages, and of the measure of their importance in the historical process that led from the Republic to the Empire*"<sup>5</sup>.

Nella Roma dei Re, Servio Tullio creò la società degli "ordini" in base al censo, e stabilì la quota dell'imposta proporzionale sulla ricchezza, si determinarono così il ceto dei Senatori, subito dopo quello dei Cavalieri e via seguendo gli altri mediante una scala gerarchica fondata sui possedimenti terrieri<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> A. Andreades. *Storia delle finanze greche 1928*, in *Storia della finanza pubblica* diretta da E. Morselli I volume CEDAM) *passim*

<sup>5</sup> E. Badian: *Publicans and Sinners* pagg. 12-14 . Dello stesso autore, approfondimento sull'argomento in: *Foreign clientela (264-70 B.C.) e Roman imperialism in the late republic*.

<sup>6</sup> E. La Cecilia: *Saggio storico sulla evoluzione dei tributi* Pisanzio Napoli 1899

Nelle guerre contro Cartagine si ha il massimo sviluppo del ceto equestre che approfitta delle difficoltà finanziarie della Repubblica per acquisire risorse e sostenere lo sforzo bellico prestando denaro allo Stato. Un primo appalto molto vantaggioso fu quello dello sfruttamento delle miniere spagnole insieme con quello dei trasporti soprattutto via mare, ma la specializzazione massima fu raggiunta nel campo della riscossione dei tributi. In questo settore le pubbliche istituzioni erano assenti, poiché non esisteva un apparato amministrativo per questa funzione. Non di minore importanza era il denaro fresco, che entrava nelle casse dello Stato per provvederne ai bisogni fondamentali, ottenuto attraverso l'appalto. Dal punto di vista sociale la classe emergente, che era quella dei cavalieri, tentò la scalata al potere politico, a più riprese, nel corso degli anni con tutti i mezzi possibili, anche illeciti. Ma l'accesso a cariche politiche era loro impedito dalla *lex Claudia* redatta nel 218 a.C. (si ricorda che, similmente, dal 1871 fino al 1989, in Italia era proibito all'esattore rivestire cariche politiche). Gli equites saranno molto attivi, per tutto il periodo della Repubblica, nel tentare la scalata al potere politico a cagione ed attraverso la loro potenza economico-finanziaria.

A Roma i "pubblicani" sono vivaci sostenitori dei fratelli Gracchi, Tiberio e Gaio, figli del censore Tiberio Sempronio, cresciuti in una famiglia che si occupava di politica. Il programma della riforma agraria di Tiberio Gracco prevedeva un'ampia distribuzione agli altri ceti, di lotti dell'*Ager publicus* di proprietà erariale, requisendolo ai Senatori i quali l'avevano occupato per coltivarlo e ricavarne un utile. Il recupero dell'*Ager publicus*, ovvero del territorio che oggi chiameremmo demaniale, avrebbe rimpinguato le casse erariali<sup>7</sup> (e le riscossioni dei pubblicani), ma avrebbe danneggiato gli interessi agrari della nobiltà senatoriale. La proposta di Tiberio scatenò l'opposizione dell'aristocrazia senatoriale che si sentì colpita nei suoi interessi di grande detentrica di terreni pubblici, sui quali aveva comunque effettuato cospicui investimenti per la messa a coltura. Dopo il periodo dei torbidi dovuti alla reazione e agli intrighi del Senato che culmina con la morte di Tiberio, il fratello Caio, divenuto in seguito tribuno, promosse un programma di riforme ancora più ampio attraverso la *lex frumentaria*, la *lex agraria* e, infine la *lex iudiciaria*<sup>8</sup>.

Per quanto attiene la *lex iudiciaria*, Caio Gracco affidò le giurie per le *quaestiones repetundarum* (speciali tribunali per i giudizi sulle accuse di concussione a danno dei provinciali) ai cavalieri, in sostituzione dei senatori accusati di scandalose assoluzioni: ciò portò ad un'accentuazione della differenza tra i due ceti, creando due *ordines* ben distinti. Un altro provvedimento introdusse, in Asia, il sistema contributivo provinciale basato sulla decima con esazione affidata ai pubblicani e non più al governatore, che era un senatore, quindi furono indette aste pubbliche a Roma dal censore; questa novità allentò la collusione tra governatori ed esattori e mirava a dare garanzie ai contribuenti, anche se poi in realtà gli esattori avrebbero, in ogni modo, avuto campo libero per i loro arbitrii.

Anche Caio Gracco morì per gli intrighi del Senato, ma aveva liberato la classe degli Equites dal controllo del Senato, di conseguenza, gli appaltatori di imposte per merito della *lex iudiciaria*, non furono più solo gli Equites (i Cavalieri), ma chiunque avesse avuto denaro da investire: le aste pubbliche per la riscossione dei tributi si riempirono di finanziari tecnici, imprenditori e uomini d'affari e l'ordo equestre si trasformò in *ordo publicanus*.

I pubblicani, dopo la riforma di Caio Gracco, si sentirono ancora più potenti e iniziarono uno sfruttamento sistematico dei territori basato sulla violenza e sulla rapina che porterà, ad esempio in

---

<sup>7</sup> attraverso la tassazione sull'ampiezza delle terre

<sup>8</sup> Ciccotti: *Lineamenti dell'evoluzione tributaria nel mondo antico* Società Editrice Libreria Milano 1921, in coll. Morselli 1960

Oriente, alla rivolta di Mitridate. Dopo la vittoria contro Mitridate, Pompeo alleggerì il carico fiscale dei contribuenti danneggiati, inimicandosi i pubblicani che fecero di tutto per rimuoverlo.

Nel procedere dello scontro tra i due ordini, durato circa 50 anni dopo, Mario, anch'esso *homo novus*, è appoggiato dai pubblicani nella guerra contro Giugurta<sup>9</sup>, e in seguito nella guerra civile contro Silla, esponente della nobiltà, contraria alle aperture politiche ai pubblicani.

Troviamo ancora il ceto equestre, presente nella congiura di Catilina<sup>10</sup> che, appena prosciolto dalle accuse di concussione in Africa, presentò la candidatura al consolato (63 a.C.) e fu appoggiato da Crasso, appaltatore di tributi nemmeno proveniente dal ceto degli equites, ma ricco mercante entrato nel giro delle anticipazioni grazie alle riforme graccane. Cesare, preoccupato dalle alleanze che Crasso aveva creato con il "ceto", e ancor più dal programma di Catilina, contrappose la candidatura di Cicerone, *homo novus* sopraggiunto, dopo tanti consolati tenuti dalla nobiltà.

D'altra parte, era stato proprio Cicerone, nell'orazione contro Verre<sup>11</sup>, governatore della Sicilia, a stigmatizzare con magistrale chiarezza l'azione dei pubblicani, mettendo in evidenza la concussione e la corruzione che si realizzava tra lo stesso governatore e gli esattori, come nel caso del suo fedele amico Carpinazio; infatti, in Sicilia, la distribuzione dei carichi tributari era sottoposta alla *Lex Ierone*, (210 a.C.), che prevedeva la tassazione del 10% sui raccolti, ma ciò veniva bellamente ignorato da Verre e dai suoi amici appaltatori di tasse. Cicerone, senatore nel processo, rivestiva il ruolo della pubblica accusa e riuscì a dimostrare che Verre si era macchiato di gravi crimini contro la Repubblica Romana, aggirando il fisco, arricchendosi indebitamente e, infine condannando a morte, tra atroci sofferenze, perfino i cittadini romani residenti nell'isola, alcuni dei quali furono gettati nelle latomie.

L'erario romano risentì moltissimo del malaffare organizzato da Verre e dagli appaltatori di imposte: le entrate derivanti dagli appalti furono inferiori a quelle previste e la ricca Sicilia, prima provincia romana, non riusciva neppure a soddisfare le esigenze alimentari di Roma. Cicerone nelle sue oratorie non condanna l'opera dei pubblicani, anzi a più riprese li elogia, poiché essi soddisfano le finanze romane e sono portatori di sviluppo economico e ricchezza, ma contemporaneamente mostra che occorre maggior controllo dello Stato sullo svolgimento di questa funzione<sup>12</sup>.

Nel frattempo, durante gli ultimi anni della Repubblica, i pubblicani si erano trasformati in compagnie paragonabili a delle vere e proprie banche (*societates publicanorum*), poiché le anticipazioni allo Stato erano cospicue e fortemente controllate dal potere centrale, per tanto la loro attività era ben lungi dall'esaurirsi in un semplice lavoro esattoriale, né si appagava dei vantaggi che l'attività di incasso legalmente riconosceva. Infatti, i pubblicani dovevano procurarsi, come potevano, il controvalore delle somme che si impegnavano a versare, cosicché accettavano, in sostituzione della moneta, pagamenti in merci di qualsiasi natura, ivi compresi gli schiavi, che talvolta venivano procurati con le illegali attività dei pirati e dei briganti e talvolta, invece, erano legalmente procurati riducendo in schiavitù debitori insolventi. Si può facilmente comprendere che il potere economico dei pubblicani aumentò a dismisura mentre essi continuavano a premere sul potere politico, ottenendo una visibile riduzione dei controlli dello Stato. Mercanti e pubblicani avevano due attività parallele, che davano loro una posizione di privilegio e di potere economico in tutte le province, soprattutto dell'Est. Essi quindi, legati allo sviluppo

---

<sup>9</sup> Sallustio: *la congiura di Catilina* Bur Rizzoli 2002

<sup>10</sup> Sallustio: *la congiura di Catilina*

<sup>11</sup> Cicerone: *Il processo di Verre* Bur Rizzoli 2004

<sup>12</sup> Per alcuni autori Cicerone non avrebbe attaccato i pubblicani perché aveva un fratello che prestava la sua opera come questore in una società pubblicana in Oriente.

economico, vivevano e crescevano in simbiosi con i mercanti e a volte vi si sostituivano, anche a costo di creare seri danni economici e sociali con rivolte contro lo Stato, come nel caso di Mitridate e Verre.

### **§1.3 La svolta di Augusto**

La svolta storica si ha con il Principato di Cesare, coronato da ampie riforme e che, tra l'altro, riunisce nella persona del Principe tre poteri: militare, politico e religioso (nell'età moderna sarà chiamato sovrano assoluto), acquisendo quel carattere di sacralità che si concretizzò nel titolo di Augusto. Cesare suddivise l'Italia in undici regioni e promosse processi di specializzazione nelle magistrature, dettò nuovi equilibri tra le classi sociali riponendo la più ampia fiducia nel ceto senatoriale. Con la sua riforma fiscale, Augusto creò quella che fu definita "Concezione patrimoniale dello Stato", mediante la creazione del *Fiscus*<sup>13</sup>, affiancato all'*Aerarium* dello Stato, con non poche interferenze tra l'uno e l'altro: entrate e spese vi erano registrate con la preoccupazione di far pareggiare le seconde con le prime, ed è lampante che ciò produrrà ripercussioni molto negative nella storia di tutta la finanza imperiale. Per garantirsi cespiti regolari si indissero più censimenti e si istituì un nuovo catasto. L'intento era quello di razionalizzare l'intera amministrazione finanziaria dell'impero; ciò comportava la necessità di tutelare da un lato gli interessi dello Stato, dall'altro la stessa capacità contributiva dei soggetti sottoposti all'imposta: fini, questi, che si potevano raggiungere solo eliminando gli enormi profitti realizzati dai pubblicani ai danni appunto dello Stato e dei contribuenti.

Il volume delle entrate era diventato imponente per gestire le enormi spese: mantenimento di un esercito stabile, burocrazia permanente, esecuzione di opere pubbliche, allestimento dei giochi e delle feste.

Ad Augusto, uomo scrupoloso e preciso, spetta il merito di avere impostato quella che poi si svilupperà come complessa macchina finanziaria dello Stato, nella quale il *Fiscus* alla lunga finirà col prevalere sull'*Aerarium*, quando il Principe diventerà l'uomo più ricco di tutto l'impero. Augusto, nelle sue riforme, fissò le retribuzioni per i funzionari di rango equestre, che, col tempo, avrebbero preso nome dall'entità stessa della retribuzione commisurata all'importanza delle mansioni svolte. Nella percezione dei tributi, al sistema basato sull'appalto, si andava sostituendo già allora quello diretto dello Stato tramite funzionari stabili. Questi funzionari furono chiamati decurioni e rivestirono una grande importanza nell'organizzazione finanziaria e amministrativa dell'impero.

Nel mondo romano si ritrovano anche numerose esenzioni dal pagamento dei tributi, dettate dalle autorità pubbliche, per indigenti, donne, bambini e ceti superiori. Fino al 292 d. C. era esente dal pagamento del tributo il territorio italiano che si concretizzava nello *ius Italicum*, ma in seguito a difficoltà economiche Costantino eliminò la norma.

Ai popoli assoggettati i romani chiedevano molti tributi diretti e indiretti dovuti al risarcimento delle spese di guerra e, soprattutto, alla protezione che Roma forniva ai popoli assoggettati.

Il periodo che seguì, fino alla caduta dell'impero romano, è di corruzione, di crisi economica, sociale e politica. Gli scambi e i commerci che avevano caratterizzato la floridezza di tutta l'età precedente spariscono, la ricchezza diminuisce e di conseguenza si riducono le entrate per lo Stato. In questo periodo la riscossione dei tributi è affidata allo Stato, ai suoi uffici tecnici, amministrativi e ai municipi (la riscossione diretta dei tributi aveva quasi fatto sparire i pubblicani); da ricordare la riforma fiscale promossa da Diocleziano (296 d.C.) il quale assicurò allo Stato entrate sufficienti e regolari e fissò un

---

<sup>13</sup> Il termine indica il "cestello" in cui era d'uso custodire il denaro monetato, trasposto in forma di persona o Ente.

nuovo sistema fiscale, che accrebbe il numero di funzionari amministrativi (in parte ex esattori delle imposte che entrarono nell'amministrazione statale).

Tutto ciò fece dilatare la spesa pubblica, ma non l'efficienza dei servizi; vi fu un nuovo censimento della popolazione e infine anche il territorio italico fu dichiarato "provincia" (292 d.C.). L'inefficienza dell'amministrazione creò una grande evasione fiscale da parte dei ricchi, i quali erano in accordo con gli agenti delle tasse facendo gravare tutto il costo dell'amministrazione sui ceti meno abbienti.

La figura del pubblicano è però alquanto controversa, e si riportano di seguito alcune definizioni, attraverso la visione di alcuni studiosi, al fine di evidenziarne alcune caratteristiche storicamente interpretate.

#### **§1.4 I pubblicani tra autori antichi e contemporanei**

Livio<sup>14</sup> ci descrive le aste pubbliche indette dai censori che coinvolgono un gran numero di persone, al punto che tutto il "popolo" si identificava probabilmente con la classe dei cavalieri, interessata a questi contratti e alle attività che ne conseguivano. Egli parla di quattro categorie che si impegnavano con lo Stato a diversi livelli: coloro che concludevano in prima persona l'appalto con i censori, i soci dei primi, i garanti ed infine una categoria accessoria alle prime non bene identificata. Polibio<sup>15</sup> descrive il *mancep*, ossia colui che partecipava all'asta e assumeva l'appalto; per le opere pubbliche veniva usato il termine *redemptor*. Altre figure erano i Magistri (residenti a Roma) e i pro-magistri residenti nella provincia là dove si teneva l'appalto; riguardo a questi soggetti vi sono due interpretazioni: una è quella della rappresentanza negoziale con i terzi, secondo altri erano i direttori amministrativi; l'emanazione della sanzione, in caso di inosservanza, delle norme, spettava al governatore. D'altro canto i pubblicani disponevano di esperienza e di personale specializzato, e per questo motivo non fu possibile eliminarli prima di aver edificato un apparato di funzionari e subalterni capaci di svolgere le stesse mansioni nell'interesse dello Stato.

Dalle informazioni conservate nel Digesto<sup>16</sup> le società dei pubblicani risultano regolate da un regime giuridico diverso da quelle delle società ordinarie, anche quando reggono il giudizio processuale. F. De Martino<sup>17</sup> analizza le opere del Brunt trattando il rapporto esattore/contribuente, che, in tutti i tempi, sono utili per definire la natura di un regime ed è inevitabile che si intrecci col tema dei modi di riscossione. Attraverso la *pignoris capio*, strumento antico della *lex censoria* si consentiva al pubblicano di esercitare azione coattiva contro il contribuente insolvente per costringerlo a pagare il tributo. L'addetto alla riscossione doveva procedere alla presa e vendita del bene del debitore con valore maggiore del debito altrimenti la forza di pressione sarebbe stata inefficace; in seguito avrebbe dovuto custodire il bene preso in pegno e preservarlo da eventuali danneggiamenti per non incorrere nelle responsabilità conseguenti. Questa azione era fatta per ottenere un vantaggio economico, se il contribuente non era in grado di far fronte al pagamento si poteva anche procedere alla vendita della persona fisica -*addictio*-, perchè la *lex censoria* concedeva mezzi di difesa all'appaltatore del servizio e gli riconosceva un diritto proprio: "a dare e avere"; ma esisteva anche la possibilità della difesa del contribuente contro un atto di natura esecutiva che poteva essere compiuto perfino in sua assenza.

In seguito alle riforme di Augusto e a quelle di Traiano le imposte dirette furono rimosse generalmente da organi municipali, responsabili i "decurioni". Il rapporto non fu istituito con i pubblicani, ma con

---

<sup>14</sup> Livio: *Ab urbe condita*, in *Le storie Rizzoli* 2002

<sup>15</sup> Polibio: *Nei fragmenta* in *Le storie Rizzoli* 2002

<sup>16</sup> Digesto: Per quanto concerne gli autori contemporanei saranno evidenziati, in sintesi, alcuni studiosi.

<sup>17</sup> F. De Martino: *La storia dei pubblicani e gli scritti dei giuristi* pag. 549

organi statali che dovunque rappresentarono gli interessi del fisco, perciò iniziava una prima forma "regia" che potremmo definire "riscossione diretta".

L'appalto rimase in vita per l'imposizione indiretta dei *vectigalia* (tassa sul vettovagliamento) e dei *portoria* (diritti portuali) in Oriente<sup>18</sup>.

Cimma M. Rosa<sup>19</sup> descrive le *societates publicanorum* evidenziando un aspetto molto importante nell'apparato finanziario della Roma della Repubblica e nei primi secoli del principato.

Data l'enorme quantità di capitale che le *societates publicanorum* amministravano, nonché il numero di persone in esse variamente coinvolte, o collegate alla loro organizzazione, grande era la loro importanza dal punto di vista economico e sociale e, quindi, la loro influenza sulla vita romana. I loro punti di intervento erano i più vari, e andavano dalla riscossione dei tributi all'appalto di opere pubbliche e di forniture militari.

Secondo l'autrice le fonti giuridiche pervenuteci dedicano scarsa attenzione all'organizzazione interna delle compagnie di pubblicani od a quelle dei rapporti con lo Stato, con i contribuenti e con i terzi in genere e suppone che la ragione sia nell'avvento del principato, per cui si assiste ad una modificazione, per quanto lenta, nei metodi e nelle tecniche di sfruttamento dei sudditi e del territorio soggetto, secondo il criterio per cui "lo Stato deve trovare le risorse laddove esistono, ma deve anche prestare attenzione a non distruggerle".

L'introduzione di controlli sempre più pressanti sulle attività di queste società e la conseguente riduzione degli utili derivanti dalle loro attività, accanto alla progressiva sostituzione, in svariati settori, della riscossione diretta a quella indiretta, finì per determinare la scomparsa, se non del sistema degli appalti, almeno della attribuzione di detti appalti a numerose e potenti compagnie. Fonti epigrafiche attestano l'esistenza di società di appaltatori non oltre i primi decenni del III secolo d.C. dopo di che, si verificò un periodo di profonda crisi economica, che inevitabilmente a sua volta influì sulla capacità dei pubblicani di effettuare delle anticipazioni.

Lauretta Maganzani<sup>20</sup> mette in luce la struttura e l'evoluzione dei mezzi giudiziari predisposti dall'ordinamento romano a tutela e contro gli esattori di *vectigalia publica populi romani*. L'argomento, poco studiato nel corso dei secoli, oggi ha assunto una valenza storico-giuridica di primo piano ed è stata la scuola tedesca di fine ottocento e inizio novecento attraverso le ricerche di Mommsen e di Weber a fornire gli input per gli studi recenti. Il titolo che la Maganzani ha dato al testo è molto chiaro, i pubblicani si sostituiscono alla popolazione anticipando la quota allo Stato (con analogie al moderno sostituto d'imposta); questi avrebbero in seguito riscosso dai contribuenti, con varie modalità e con riguardo sia al tipo di tributo appaltato sia alle leggi che regolavano la riscossione, caso per caso<sup>21</sup>. L'autrice sostiene che il versante processuale della materia al momento è ancora lacunoso e oggetto di pieno dibattito, le controversie tra pubblicani e contribuenti riguardo all'esazione dei tributi esistevano ed erano parecchie. Gli esattori utilizzavano l'istituto della *pignoris capio* ovvero del pignoramento dei beni del debitore qualora questi si fosse reso insolvente, secondo i casi, i pubblicani esigevano per il doppio, il triplo e così via. L'ammontare dei beni sottoposti era stabilito dalle leggi dello Stato per quel particolare tipo di tributo (ad es. *lex hieronica* per le decime siciliane, *lex portus Asiae* per il portorium asiatico); inoltre era l'esattore a decidere quale bene pignorare.

---

<sup>18</sup> Che si ritrovano nei codici teodosiano e giustiniano

<sup>19</sup> Cimma M. Rosa: *Ricerche sulle società di pubblicani*, Milano, Giuffrè 1981

<sup>20</sup> Lauretta Maganzani: *Pubblicani e debitori d'imposta*

<sup>21</sup> Editto nel *de publicanis*

Il rapporto giuridico che si instaura è tra due soggetti privati e non tra lo Stato e il contribuente, quindi la giurisprudenza romana dovette creare delle leggi ad hoc.

## **Cap. II**

### **§ 2.1 - Il Medioevo**

Nel Medioevo barbarico l'anarchia regnava sovrana, alcuni popoli barbarici che avevano invaso e sottomesso l'Occidente non riuscirono ad integrarsi con le istituzioni romane di gran lunga superiori e più sviluppate, come ad esempio gli Eruli di Odoacre, ma comunque istituirono vari tipi di tributi, di cui il *fredo*<sup>22</sup> è il più noto.

I Franchi, da Clodoveo a Carlo Magno, meglio si adattarono alle condizioni preesistenti raccogliendo buona parte degli ordinamenti del diritto romano e così gettarono le basi per la ricostituzione dello Stato. I re Franchi ambivano ricalcare i caratteri dell'imperatore romano e concentrarono tutta l'amministrazione nelle loro mani. Lo Stato era diviso in ducati, le antiche province, dove i duchi rendevano giustizia, tenevano l'amministrazione dello Stato e l'esazione dei tributi, tra cui il *census* o *tributum* di origine romana, il pagamento dei diritti di giustizia, il *fredo*, le *corvèe*, i diritti di dogana, a cui si aggiungevano le imposte di origine ecclesiale; essi erano coadiuvati, in queste funzioni, da assemblee locali. Al gradino inferiore del sistema feudale, rapportabile ad una circoscrizione, si trovavano i Conti con le stesse attribuzioni e funzioni.

Nell'organizzazione dello Stato medioevale non si fa distinzione tra patrimonio privato e quello pubblico: lo Stato, ovvero il territorio inclusivo delle sue risorse naturali ed umane, era patrimonio della Corona, una proprietà esclusiva del Sovrano; per questo esso viene definito come un modello di "Stato Patrimoniale", ed è su questo assioma di base che si fonda la vita economica del Regno. La base del sistema feudale è il diritto privato, che, trasposto in quell'epoca di crudeltà barbarica di traduceva *sic et simpliciter* nel diritto di imperio dell'uomo forte, capace di imporre ad altri la propria volontà ovvero, nel caso specifico, l'obbligo del pagamento dei tributi al Signore, non senza quella dinamica conflittuale che si evidenzierà nel prosieguo.

Nel sistema tributario feudale, l'imposizione della tassazione, la riscossione e lo stesso accertamento sono effettuati conseguentemente in modo arbitrario; al potere centrale del Sovrano si sostituiva e/o si sovrapponeva quello locale dei vassalli inferiori.

In questo periodo, la vicenda dei versamenti di tributi alla Chiesa<sup>23</sup> rappresenta una parte del conflitto, che si estenderà nel corso dei secoli, tra Impero e Papato, tra Potere secolare e Potere spirituale.

In mancanza di una "*forma Stato*" compiuta non esisteva un sistema tributario pubblico, tutto era nelle mani del Sovrano e dei signori feudali che erano in continua lotta per l'accaparramento del provento.

Durante i secoli X e XI il complesso sistema politico instaurato dal sovrano comportava dei conflitti con la Chiesa e gli ordini inferiori. Il Sovrano richiedeva i suoi diritti ai Signori, secondo gli ordini creati da Carlo Magno: i contadini pagavano ai Signori che riscuotevano per conto del sovrano e per il proprio tornaconto: vi erano imposte sulla proprietà, decime alla chiesa, al vassallo e al sovrano, imposte sui raccolti, imposte straordinarie, che erano gli "aiuti", la taglia, i pedaggi, imposte sulle vendite e sulle industrie, sui trasferimenti di proprietà, e l'imposta di manomorta.

L'attività economica, nell'alto Medioevo, si svolgeva nelle "curtes", unità chiuse ove gli scambi erano ridotti quasi esclusivamente all'economia naturale e la tassazione operava sui beni in natura; nacque il

---

<sup>22</sup> "fredo" o "fina" (in inglese "fine" = multa); si tratta di un tributo di natura risarcitoria dovuto al re che stabiliva l'ammontare di beni che Tizio doveva a Caio per un torto da quest'ultimo subito; ciò per evitare continue faide.

<sup>23</sup> La decima ecclesiastica era dovuta da tutti i gruppi sociali, compresi i Sovrani.

sistema delle "corvée", ovvero imposte che si versavano con beni in natura o, più frequentemente, data l'estrema scarsità di risorse e di scambi, attraverso delle prestazioni forzose e gratuite a favore del vassallo, per cui si ritorna a tipi di economia primitiva.

Il periodo di anarchia, propria del Medioevo, comportò lo svilimento del concetto di sovranità e della sua legittimità, dato che i metodi di imporre ed esigere i tributi erano arbitrari e dipendevano dal mero rapporto di forza tra sovrano e subordinati, mentre i pensatori del tempo, in buona parte ecclesiastici, si rifacevano al diritto romano, alle proposizioni aristoteliche sulla giustizia del tributo ed i loro studi erano indirizzati particolarmente a quello stato fiscale che aveva caratterizzato l'Impero Romano.

Sant'Agostino<sup>24</sup> nella dottrina della legittimazione della tassazione, elaborata nella tarda scolastica, rielabora il concetto del giusto pagamento del tributo e tale concetto fu ripreso tra il 1300 e 1400 dai teorici del tempo, come la famosa scuola di Salamanca. I teologi deploravano l'eccessiva tassazione, attuata dall'Impero Romano, e l'ineguale distribuzione del carico tributario a svantaggio dei poveri.

San Paolo giustificava il pagamento delle tasse al Sovrano come conseguenza dei servizi mantenuti in ordine ad un *Ministeri Dei* per i benefici del popolo, ovvero, in poche parole, difesa esterna e ordine interno. Alla base del concetto di oneri e tasse c'era il *munus*, conformemente al diritto civile nella definizione del *Panormitus*. Essa era un'obbligazione dovuta al "Signore" ed a beneficio della comunità; si hanno inoltre distinzioni tra "*munera onesta*" e "*munera sordida*", ma la loro classificazione è principalmente dovuta ad un punto di vista legale e non economico. È importante parlare delle munera, poiché esse sono la base filosofica per tutti i tipi di tributi nati nel Medio Evo che ritroveremo anche in età moderna, oltre le gabelle, le collette (munera ordinaria), le regalie (munera straordinaria) e l'angaria (munera personale).

Il Panormita teorizzò una distinzione tra '*munera patrimonialia*' e '*munera mista*': per cui la prima, era un'imposta sulla persona, il pagamento veniva fatto in natura o in denaro; la seconda (munera mere patrimonialia o capitatio) era un'imposta sulla proprietà.

Nella teoria cristiana e della scolastica non è contemplato il prestito per le tasse né l'usura: tutto è a carico del sovrano che provvede al bene pubblico; ma egli deve anche provvedere a una giusta tassazione.

In seguito tuttavia, le teorie della tassazione non furono più appannaggio dei teologi, ma vennero autonomamente elaborate dal personale tecnico, soprattutto avvocati e consiglieri di corte.

## §2.2 Superamento del potere temporale

Superati gli oscurantismi medioevali rinasce la vita economica, scambi e commerci si moltiplicano all'infinito nelle entità politiche costituite e, in relazione alla ricchezza, emerge nuovamente la figura antica del "pubblicano", anche se sotto forme diverse.

Intorno al duecento la lotta tra Papato e Potere secolare<sup>25</sup> versa in favore del secondo e, consente quindi al Sovrano di contrastare con maggior vigore le classi e formazioni sociali ad esso subordinate e che erano state ereditate dal frazionamento del potere di età barbarica. Il monarca voleva costringere

---

<sup>24</sup> Ci sono due testi principali dove Cristo insegna che si paghino le tasse: il primo fu la risposta di Cristo ai farisei - rendere a Cesare ciò che è di Cesare- (Matteo). Il secondo fu l'epistola di S. Paolo ai romani dove egli affermò che tutti i poteri civili furono legittimati da Dio- quindi bisognava pagare il *tributum* e il *vectigal*- ciò per un'eterna ricompensa nei cieli.

<sup>25</sup> Si ricorda che Carlo Magno si assoggettò alla decima ecclesiastica.

all'obbedienza l'ex funzionario carolingio e, nel ricordo idealizzato dell'impero romano, sognava uno Stato ordinato, potente, in cui la volontà del sovrano fosse Legge.

La prima condizione per il Sovrano di questo nuovo periodo, per superare il sistema feudale, era la possibilità di pagare direttamente i funzionari, i soldati, i fornitori di prodotti e servizi d'ogni natura; quindi si comprese che la creazione di un'autentica monarchia era legata alla tassazione e alla distribuzione del carico tributario.

Dall'altra parte, i "corpi privilegiati", in forza al potere derivante loro dall'antico feudalesimo, si contrapponevano fortemente a questa volontà del "Princeps".

Il nodo principale era nella ricchezza del Re, che secondo la visione classica del Principe di Augusto, doveva essere il più ricco di tutti; invece il Sovrano spesso non aveva le risorse monetarie necessarie per avviare questo processo e si rivolgeva ai finanzieri e ai banchieri, ovvero ad appaltatori o "affittatori" d'imposta<sup>26</sup>. A garanzia delle somme prestate il Sovrano concedeva principalmente la riscossione dei tributi e a volte anche l'accertamento e l'imposizione, per non rinunciare completamente alle sue prerogative; inoltre, i finanzieri, erano scelti preferibilmente all'esterno dell'unità territoriale per non rafforzare quei corpi che si opponevano al monarca.<sup>27</sup>

Questo processo iniziato all'incirca nel 1200 in Europa si completerà con varie modulazioni spazio-temporali in molti Stati nell'età moderna.

In Inghilterra, caso particolare rispetto al Continente, questo processo si svolge più velocemente: la lotta all'accentramento del potere da parte del Sovrano ha, come risposta della società, l'istituzione del Parlamento, che rappresenta strati della società, i baroni, che creano il punto di equilibrio nella legge cosiddetta "suprema decisione".

In Inghilterra si affermò il primo embrione di Stato con un nuovo sistema di diritto di origine consuetudinaria, la Common Law, un sistema politico-amministrativo che trovò il suo completamento nell'imposizione al Re Giovanni Senza Terra della Magna Charta (1215); la sottoscrizione di questo documento imposto al Sovrano da parte dei baroni stabilisce i limiti dell'azione dello stesso Sovrano soprattutto nell'imposizione dei tributi.

Sul Continente invece si adotta il sistema romano di diritto scritto, Civil Law, e non si creerà un organo parlamentare sul modello inglese per mitigare la volontà del Sovrano; infatti, anche se furono istituiti Parlamenti in Spagna (Cortes) e Francia (Stati Generali), questi Organi politici non riuscirono a limitare la volontà del Sovrano come in Inghilterra.

Altra differenza, non di poco conto, è il fattore economico: in Inghilterra, in seguito alle scoperte geografiche e tecnologiche, si ingenera un sistema economico di creazione del valore, cui si darà il nome di "mercantilismo"; con lo spostamento dei traffici e dei commerci gran parte della ricchezza affluisce al nord determinando la ricchezza dell'isola.

Le condizioni politiche ed economiche inglesi impongono che la riscossione dei tributi, sia una riscossione diretta, che è quindi portata all'interno delle strutture amministrative del Regno, ma controllata dal Parlamento (1654)<sup>28</sup> e non dal Sovrano mediante la *Regia* o addirittura attraverso la riscossione data in affitto o in appalto.

In Francia, sotto Filippo il Bello (1285-1314), un sistema amministrativo interviene laddove è possibile, come in Inghilterra, e si impronta un abbozzo di quel che più tardi sarà la monarchia assoluta. Al

---

<sup>26</sup> Al prestito partecipavano anche gli ebrei ma la loro posizione non è rilevante come si può credere.

<sup>27</sup> G. Ardant. *Storia della finanza*, Editori riuniti, Roma, 1981 I cap. passim 66-85

<sup>28</sup> Dopo la "Glorious Revolution" (1689) altri tributi entrarono sotto il controllo del parlamento.

disordine politico dell'alto feudalesimo con i suoi ordini costituiti nel vassallaggio si sostituisce un consiglio del Re, che diviene una specie di parlamento. Per le questioni finanziarie si costituisce la Corte dei Conti. Vediamo cosa accade alla finanza statale:

*"Due fiorentini, Biscio e Musciatto, dei francesi servirono come strumenti secondari della volontà del Re. Gli prestarono somme importanti e, in cambio, ottennero la taglia e gli altri redditi di più province. In tal modo lo spirito di speculazione si insinuò nelle finanze pubbliche. Sotto Luigi IX i baliaggi di minor importanza erano stati dati in appalto; ma gli appaltatori erano uomini sconosciuti, facenti essi stessi parte delle popolazioni che amministravano e fra loro domiciliati, disponenti di un raggio di azione molto limitato e sottoposti al controllo di funzionari di grado superiore. Ben altra cosa era, la condizione degli appaltatori fiorentini, cittadini di una repubblica straniera, cessionari di diritti molto estesi, ricchi e creditori di un Re che si trovava nel bisogno. Essi possono essere considerati i veri precursori degli appaltatori generali. Dobbiamo dire che essi non sembra che abbiano abusato del loro potere in misura maggiore degli altri ufficiali della corona e, quindi, non è contro di essi che si rivoltavano i contribuenti. Ma, l'esempio di un appalto di imposte in così grandi proporzioni doveva rivelarsi funesto per l'avvenire, essendo il principio stesso dell'appalto cattivo. Se Filippo il Bello fosse stato animato da uno spirito più elevato, egli avrebbe potuto ricevere da Firenze qualcosa di più che l'assistenza dei suoi banchieri, e cioè imparare dai suoi uomini di stato i rudimenti di una buona organizzazione finanziaria. L'Europa monarchica ignorava ancora del tutto che cosa fosse un bilancio preventivo, quando la repubblica fiorentina conosceva già l'arte del pareggio<sup>29</sup>."*

In seguito il perfido Filippo il Bello farà arrestare gli esattori dopo averli trattati con benevolenza, questo è poi un fenomeno che caratterizzerà tutta questa età: il rischio del prestito.

Nel periodo dell'età comunale, i prestiti fatti a Principi e ai Comuni furono una pratica assai frequente, resa necessarie dai bisogni straordinari dello Stato, dalla naturale limitazione dei proventi demaniali e dall'assetto manchevole e imperfetto delle contribuzioni.

E se da una parte questi costituivano anticipazioni d'imposta, a cui corrispondeva la cessione di rendite dello Stato agli anticipanti, forma di garanzia e di credito pignoratizio -che durò per molto tempo e diede luogo ai più gravi inconvenienti nei secoli successivi- dall'altro avevano un carattere obbligatorio e servirono all'elaborazione dell'imposta generale sul patrimonio e sulla formazione dell'estimo. I debiti delle unità politiche aumentarono come i mezzi destinati ad estinguerli e dallo sviluppo di questo mercato finanziario nacquero i "monti".

Le banche facevano spesso prestiti cospicui allo Stato e si obbligavano verso i creditori dello Stato, ma non svolgevano la riscossione, poiché non avevano le specializzazioni necessarie.

Esse potevano rimanere impegnate nell'affare finanziario accordandosi con un camerlengo, balivo o siniscalco che poteva trattenere la sua parte nella riscossione oppure vendere il tributo ad un esattore.

Con Carlo VII in Francia si ha un maggiore accentramento di potere nelle mani del re ed a ciò corrisponde una maggiore espansione dei tributi dati in appalto, ciò significa che lo Stato, aumentando la propria estensione aveva bisogno di risorse monetarie per mettere in moto i suoi organismi burocratici. Jacques Coeur, un abile mercante, entrò nelle grazie del Re e quindi tra gli uomini dell'amministrazione del sovrano per operare negli affari finanziari dello Stato.

---

<sup>29</sup> J.J. Clamageran, *L'imposta dei tempi romani barbari e feudali in Francia* pag. 250 Guillaumin Paris 1867 in collezione Morselli

Il meccanismo del prestito al Monarca alimentò irrimediabilmente il fenomeno del debito pubblico. Le entità politiche dell'età comunale affrancate dal dominio del "Sovrano" invece sono spesso autarchiche rispetto ai grossi regni e pronte a provvedere ai bisogni del "Principe", ma in tutta l'Europa si mettono in moto meccanismi perversi che si risolveranno solo nella seconda metà del '700, dopo un lungo percorso di analisi che di seguito si riassume<sup>30</sup>:

-S. Tommaso d'Aquino (1227-1274) riconosce al Sovrano di imporre tributi, e nel suo pieno diritto al fine di tutelare i bisogni della popolazione, ma raccomanda di essere equo nell'imposizione: il sovrano deve tassare in base agli averi e non arbitrariamente. La giustizia distributiva deve seguire la regola della proporzione che è la condizione di massima soddisfazione per tutti i ceti sociali. Altra raccomandazione è il controllo della riscossione delle tasse.

-Andrea d'Isernia (1220-1316) seguendo le orme di S. Tommaso ammette e giustifica il pagamento delle decime, approva l'appalto delle contribuzioni, purché gli appaltatori siano severamente sorvegliati, e prevenuti o repressi i loro abusi.

-Gregorio da Rimini, esperto in finanze, risponde a due quesiti: primo, se sia lecito ai creditori dello Stato di ricevere un interesse; secondo, se i compratori dei titoli del debito pubblico siano acquirenti legittimi.

-Francesco Petrarca (1304-1374), vuole che il Principe si conduca in tutto da buon amministratore e provveda specialmente contro gli abusi e le estorsioni del pubblicano.

-Il Patrizi concentra la sua attenzione sul carico fiscale e la sua distribuzione e segue il discorso di Petrarca.

Questi autori ed altri vorrebbero che la riscossione dei tributi fosse fatta direttamente dal "Signore", una sola voce si eleva dissenziente è quella del Carafa da Napoli. Egli afferma che il sistema dell'appalto è preferibile alla riscossione regia, perché l'attività e la solerzia di coloro che lavorano e amministrano per conto proprio, non possono riscontrarsi negli ufficiali pubblici, stipendiati, la cui negligenza arreca gravi danni all'erario. Gli appaltatori sono vantaggiosi allo Stato in quanto non gli cagionano perdite, e per mezzo della loro concorrenza gli assicurano un provento che è sempre migliore. L'appalto deve essere la regola d'ogni buona amministrazione pubblica; forse il Carafa sostiene queste tesi per la cattiva amministrazione angioina che adottava il sistema della riscossione diretta e che spogliò il Regno di tutte le sue ricchezze. L'arguta mente del Carafa comprende le difficoltà del tempo facendo quella che oggi chiameremmo "analisi economica" tra Stato, ricchezza e politica economica nelle mani di un imprenditore privato, società privata o banca. Giustizia ed equità furono considerati i prerequisiti della prosperità economica: in questo modo egli criticò i prestiti forzosi e l'alterazione del conio (signoraggio). Il suo principio basilare era che le risorse dei sudditi devono essere ben riguardate del sovrano come fondamenta del potere reale e disapprova che lo stesso sovrano facesse profitti solo per sé attraverso le risorse dei sudditi, poiché ciò non fa gli interessi del mercato, quindi il benessere della maggioranza.

All'interno della relazione tra finanza ed economia nazionale, tra buon governo e ricchezza del popolo, Carafa conduce a considerazioni più pratiche. Il Principe deve promuovere scambi e commercio ma deve anche ridurre le tasse sui raccolti dei contadini ed abolire completamente i dazi, quest'ultimi saranno compensati dalla crescita economica.

La visione modernistica del Carafa, espansione dell'appalto o affitto di tributi non era l'unica di quel periodo, delle stesse idee troviamo l'umanista tedesco Albert von Eyb.

---

<sup>30</sup> G. Ricca- Salerno. *Storia delle dottrine finanziarie in Italia*. Alberto Reder Palermo 1896 collezione Morselli.

Il punto di vista principale è che la maggior parte delle entrate deve essere appaltata, (quando vi è garanzia di riscossione) e non direttamente amministrata: l'attività e la diligenza di questi privati può essere superiore all'amministrazione di pubblici ufficiali salariati, che nei casi di negligenza di questi finisce per danneggiare il tesoro pubblico.

Il sistema dell'affitto (quando è minore la garanzia di riscossione), che doveva essere il marchio della buona amministrazione, fu vantaggioso per lo Stato: gli "affittatori" non causarono perdite allo Stato perché la competizione tra loro garantiva il regolare incremento nelle entrate dello Stato. Carafa sviluppò queste idee con consigli di riforme dopo il malgoverno Angioino di Napoli che aveva causato un profondo impoverimento dell'economia, e da uomo influente a corte, dettò le riforme per gli Aragonesi (1466-1482), successori degli Angiò a Napoli.

Autori fiorentini spostarono la loro analisi da pratiche di istituzioni fiscali municipali a sistemi di prestiti pubblici volontari o forzati (*prestanze e prestiti forzati o luoghi*), il Monte Comune dei Debiti (1343) e il Monte delle Doti (1425); studiarono anche il catasto, le gabelle, quindi tassazione diretta e indiretta, e infine i dazi.

I due più grandi teorici toscani furono i teologi san Bernardino da Siena e Antonino da Firenze che, per il bene della comunità, giustificarono il pagamento degli interessi legittimi ai creditori dello Stato, che avevano diritto di richiedere gli interessi contro il rischio di perdite (Antonino).

La questione di quello che era giusto e convenientemente oggetto di tassazione (diretta e indiretta) con riguardo ai dettagli tecnici, fu individuata da Niccolò Machiavelli<sup>31</sup> (1480-1540) che si espresse sulla disputa interna in Firenze intorno alla nuova legge sul *Catasto*, la quale ultima intendeva condurre ad una maggiore equità nell'accertamento delle tasse, colpendo la proprietà della terra come proprietà personale. In tal modo si tassavano i ricchi proprietari terrieri, ovvero il patriziato, che, a sua volta, tentò di discreditarlo il principio stesso di giustizia della tassa catastale.

Francesco Guicciardini<sup>32</sup> (1453-1480) riconobbe che una tassa imposta sulla proprietà della terra sarebbe stata insufficiente a soddisfare i bisogni pubblici poiché a Firenze questa costituiva una piccola proporzione della ricchezza in generale. D'altro canto una tassa su scambi, commercio e beni mobili era virtualmente impossibile da realizzare, poiché la moneta circolava in modo invisibile e sarebbe stato difficoltoso imporre il tributo. Guicciardini suggerì quindi un sistema bilanciato di tassazione che era il prerequisito di un governo forte e civile, c'era il bisogno di una tassa diretta sulla proprietà, implementata da dazi esterni ed interni più le gabelle.

Machiavelli e Guicciardini ci evidenziano compiutamente la lotta politica tra il patriziato fiorentino e il popolo minuto per una più giusta tassazione e la lotta politica tra i Medici ed il patriziato fiorentino al fine di limitare il potere di questi ultimi.

A proposito di ciò si ricorda un breve passo di Guicciardini contro *la decima scalata*, essa andava rigettata per ragioni sociali e politiche.

La questione principale era se la decima progressiva fosse giusta o ingiusta; la posizione di Guicciardini, come abbiamo visto, era radicale, poiché questa, a suo parere, non favoriva il benessere pubblico; ma esistevano altri gruppi favorevoli alla decima scalata.

Non c'è un preciso momento, in cui nasce lo Stato Fiscale, esso varia secondo le organizzazioni politiche nello spazio e nel tempo, anche se la cronologia indica, con una certa sicurezza, che esso possa ritrovarsi nell'Inghilterra. Infatti alla maturazione delle le condizioni politiche nel tardo Medioevo, l'Italia

---

<sup>31</sup> N. Machiavelli, *il Principe*, Roma DataneWS 2001

<sup>32</sup> F. Guicciardini, *Storia d' Italia*, Milano Garzanti 1988

aveva pur dato luogo, anche se a livello embrionale, ad uno Stato Fiscale, grazie all'azione dei propri intellettuali, ma il processo si bloccò proprio alla fine del periodo rinascimentale. Le ragioni furono varie<sup>33</sup> ed in primo luogo sono da ricondursi alle pratiche fiscali ereditate dalla tradizione romanica.

### §2.3 Le monarchie europee

Il sistema inglese è spesso preso come il primo esempio di un forte Stato centralizzatore nel medio evo con una potente monarchia, un sofisticato sistema di governo e una singola istituzione rappresentativa protesa ad agire nel nome di tutto il popolo del reame. Il processo di centralizzazione ha le sue radici tra il tardo nono secolo e l'inizio dell'undicesimo quando il Re del Wessex si impose come unico legislatore e creò un effettivo sistema di amministrazione locale sotto il suo controllo.

Con Enrico I (1100/ 35) nacque lo "scacchiere" (scaccarium) in un primo momento come controllo del re sugli agenti locali, gli sceriffi, e poi, con Enrico II (1154/89), come una serie di commissioni centrali itineranti conosciute come "eyres" (nidi di uccelli da preda) le quali divennero una regolare caratteristica dell'amministrazione giudiziaria inglese. Il successore Giovanni (1199-1216), fu costretto dai baroni a sottoscrivere la *Magna Charta Libertatorum*, radice della nascita del primo Parlamento e, più tardi, della divisione dei poteri.

Sotto il regime Eduardo I (1272-1307) i costi delle guerre aumentarono enormemente e furono finanziate dalla pubblica tassazione così come molte spese della Corona. Dal 1290 in poi la corona, per imporre i tributi, doveva cercare forme di accettazione e divenne normale pratica convocare il Parlamento per ottenerne il consenso. Questa pratica diede considerevole forza politica al Parlamento, e un'influenza sulla legislazione che alterò profondamente le basi e il bilanciamento della politica inglese.

In termini fiscali sir Fortescue ci mostra che già nel XIV secolo c'è una netta distinzione tra la Francia e l'Inghilterra definendo rispettivamente un *dominium regale* nella prima e un *dominium regale et politicum* nella seconda. In Francia la monarchia poteva imporre tasse a propria discrezione, mentre in Inghilterra la monarchia ricercava il consenso del Parlamento<sup>34</sup>.

Gli storici inglesi adottano la terminologia "State tax" e "Domain tax" per evidenziare la differenza tra l'Inghilterra e gli altri paesi in tutto il periodo medioevale.

La caratteristica della tassazione feudale è che le richieste del Sovrano erano fatte arbitrariamente, a determinati gruppi sociali e/o a determinate aree di territorio. In aggiunta a queste richieste, i "tallaggi" (taglieggi), esistevano, nel dodicesimo e tredicesimo secolo, altre importanti imposte di questo tipo come gli aiuti (*auxilium*) -che il re poteva imporre sui feudatari, i Tenant-in-chief-, lo scutaggio (scutagium) -pagato in luogo dai servizi propri dei cavalieri-, e le regalie (*dona*), raccolte sui terreni dal clero per la corona e non per i cavalieri. Inoltre vi erano entrate per i riscatti, pratica molto usata nel Medioevo, e, ulteriore l'aspetto, è che il clero era stato inglobato in questo sistema di tassazione.

Lo sviluppo della tassazione indiretta nell'Inghilterra medioevale è maggiore della tassazione diretta, la maggior parte di ricchezza deriva dalle operazioni del sistema delle dogane inglesi.

L'assenza di vendita delle tasse mediante farm-out o lease-out nel Medioevo inglese è probabilmente dovuto al basso grado di urbanizzazione ed alla poca industrializzazione.

---

<sup>33</sup> F. Braudel, *Civiltà e imperi nel mediterraneo*, Einaudi Torino 1966

<sup>34</sup> Fortescue (1885) in J. L. Lander: *The limitation of English Monarchy in the latter Middle Age* (Toronto 1989) pagg. 3 -17

A metà del XIV secolo la Corona inglese dipendeva in buona parte da prestiti concessi da banchieri italiani; questi prestiti non erano coperti da un'efficiente stima sulla tassazione, ed accadde che, al rifiuto dei sovrani di onorare i contratti, diversi banchieri fallirono.

Come abbiamo visto dal XIV secolo c'è un controllo del Parlamento sulla tassazione e ciò permise uno sviluppo equilibrato del Paese, nella distribuzione dei carichi tributari e nell'amministrazione della tassazione. Tutto questo permase nonostante i vari flagelli che si abbattono sulla collettività in quel periodo, come la Black Death, le varie crisi agrarie, le continue guerre e la "Peasants Revolt" del 1381, che sancirà lo spostamento dell'asse sociale dal Re al Parlamento. I contadini si sentirono protetti dall'organo Parlamentare e non più dal Sovrano. L'assenza e il carico limitato di cessione della riscossione dei tributi fece sì che lo Stato si sviluppasse autonomamente sotto il controllo fiscale Parlamento/Corona, e non fosse sottoposto al controllo o ricatto finanziario esterno dei *financiers*. Non a caso quindi si sviluppò quel sistema politico autarchico, o quasi autarchico, che sarà adottato nel corso dei secoli da altre nazioni.

Nel contesto europeo ciò è normalmente espresso come la transizione dal "domain state" (fiscalità feudale) al tax state (fiscalità d'état), anche se in Inghilterra il processo ebbe origine da un breve periodo assolutistico contrastato dalla forza mitigatrice del Parlamento.

L'equilibrio politico raggiunto tra i due organi aiutò lo sviluppo economico e soprattutto distribuì meglio il carico tributario; infatti, dopo la peasant's revolt non troviamo rilevanti rivolte antitasse in Inghilterra. Uno degli aspetti che non troveremo negli altri paesi è la tassazione delle "commodity", che erano i beni di prima necessità, mentre i consumi voluttuari erano fortemente tassati e da questi il fisco ricavava molti proventi.

In Castiglia, tra il 1265 e il 1275, Alfonso X pose le basi per un nuovo sistema fiscale; egli introdusse il *tercios* che era una tassa straordinaria, la quale fu votata dalle Cortes. Egli tassò i proprietari di greggi di pecore migranti ed organizzò un sistema di dazi, aumentò le tasse agli ebrei e, con il consenso Papale, si ebbe una divisione della decima. Ma l'insubordinazione della nobiltà alla Corona, prodottasi tra il 1280 e il 1322, porterà all'adozione di nuovi metodi di entrata e di distribuzione nelle procedure tributarie. Verso il 1338 inizia il secondo stadio della politica tributaria di Alfonso che crea tasse indirette sui consumi, l'"alcabala" che, inizialmente era un tributo straordinario, venne votata dalle Cortes e trasformata in un tributo ordinario quale chiave del sistema fiscale dopo il 1342. Fino al 1406 non ci furono tasse aggiuntive, ma fu sperimentato il "farming" per le entrate.

Ferdinando e Isabella (1475-1504) restaurarono e riformarono il sistema fiscale e molti tributi furono alienati, o furono anche imposti e riscossi, al di fuori della volontà del sovrano (da ceti subalterni), o entrarono in mani esterne allo Stato (farming tax o leasing tax), producendo comunque un aumento del gettito. Notevoli proventi vennero inoltre dalle confische operate nei confronti dei Musulmani, ed il sistema fiscale così concepito ebbe inizio. I re di Castiglia non avevano un dominio reale sulle terre e non erano capaci di produrre entrate, la Corona otteneva i suoi tributi come derivazione dei principi del diritto romano, lo *jus eminens* e lo *jus publicum*: le tasse reali si presentavano quindi come diritti eminenti e di natura politica della Corona, e non collegati allo "status" derivante dalla proprietà del territorio. Tuttavia tali diritti eminenti, risultavano insignificanti in termini di introiti monetari, con le eccezioni di quelle obbligazioni tributarie militari, che in seguito furono trasformate e votate dalle Cortes nella forma di "servicios".

In seguito alle crisi e congiunture economiche sfavorevoli diminuì il gettito delle imposte, che erano quasi tutte indirette (*alcablas*), e di conseguenza s'impoverirono le finanze. Bisognava però considerare che buona parte dei proventi della tassazione erano incamerati dall'aristocrazia castigliana e non dalla Corona, inoltre c'era una parte indefinita, ma sostanziosa che veniva assorbita dagli appaltatori in combutta con le stesse aristocrazie. Le difficoltà che la monarchia castigliana incontrò nell'imporre un nuovo sistema fiscale non si fermarono solo al periodo iniziale del processo, ma si prolungano per secoli, come si riscontra in un passo di Andrei:

"Methods for the collection of revenue and fees were also varied because of the lack of an effective royal bureaucracy fitted for this and other related tasks. In fact direct administration of taxes was rare but collection through municipal councils allowed the urban *patriciates* undue influence in financial matters, undermining royal power as a result. It was also disadvantageous to the rest of the population of the "*realengo*" (kingdom), because of the resulting abuses and fiscal iniquity. The King tried to avoid this method of tax collection, except for that part of *servicios* voted by *cortes* which required a preparatory census of the inhabitants and collection on a hearth-by-hearth basis.

From 1495 onwards, when the balance of political power was more favourable to the crown, the municipal authorities were instead allowed to administer *alcabala* taxes by means of the *encabezamiento* -a method of allocation in which the total sum owed to the treasury was fixed in advance-. Farming of royal revenue by public auction for short period varying from one to five years was the most profitable method of collection and least damaging to the crown in political terms. The profit accruing to the revenue farmers was assumed to be less than the cost of an administrative system financed by the crown. Moreover, the farmer were expected to pay what they owed at fixed intervals, which in fact made them bankers to the crown, while as private individuals their abuses were subject to punishment by the ordinary magistrates. In addition, a number of individuals were banned from the adjudication process altogether: the regional or local power was already so great that it would have been enhanced to an excessive degree as they also been awarded leases on the revenue farms. The images of the tax farmers is often that of the outsider, upwardly mobile perhaps but reliant on strong links with powerful individuals and important social groups. In the thirteenth and fourteenth centuries, many revenue farmers in Castile were Jews; in the fifteenth century, they were often Jews converted to Christianity. They farmed not only the Royal revenue, but also those of the Church, lordship and town, despite efforts to restrict their activities or to prevent them altogether. The number of Jews involved in farming the royal revenues was estimated at 5.000-6.000 persons. This intensified anti-Jewish feeling which led on occasion to the outbreak of pogroms. In the fifteenth century there were Jewish tax farmers- and far more *conversos* instead- while numerous Old Christianity were also involved in much activities"<sup>35</sup>.

Questo passo mette in rilievo le difficoltà della Corona ad imporsi come soggetto dominante nei confronti della nobiltà, e che si trovava a ricorrere agli ebrei, i quali nel frattempo avevano a loro volta sostituito altri gruppi sociali e si erano introdotti nel lucroso affare dell'appalto di tributi.

I privilegi fiscali e ineguaglianza del carico fiscale tra le regioni divennero la norma nel XV secolo ed erano tollerati dalla Corona e in buona parte erano assorbiti dall'aristocrazia castigliana che era l'unica a

---

<sup>35</sup> R. Andrés, *la fiscalidad regia extraordinaria en el ultimo decenio de Isabel I (1495-1504)* cuadernos de historia moderna. (1992) pag 143-168.

dialogare con la Corte. Questa avida e rapace aristocrazia (*trastàmara dynasty*) molto potente, oltre ai benefici dovuti ai privilegi fiscali tendeva anche ad appropriarsi di tributi dovuti alla Corona impoverendo ulteriormente le finanze del regno (*realengo*). I corpi ecclesiastici erano esentati dal pagamento delle imposte e avevano quale sostentamento, la decima, da dividere tuttavia con la corona, così come i corpi militari.

In queste condizioni il sovrano è costretto ad appaltare l'accertamento dei tributi e della loro riscossione mantenendo su questi due settori un blando controllo. Gli appaltatori d'imposta da questa situazione ottennero grandi profitti e si ritagliarono grande potere economico e politico.

Se la scelta dell'appalto delle imposte fu da una parte una vittoria della corona sugli ordini privilegiati dall'altra parte, essa si tradusse in una sconfitta, poiché i farmers, ceti emergenti, trattenevano buona parte delle entrate impoverendo l'erario, e ciò sarà un aspetto cruciale che dominerà la scena politica della Spagna per alcuni secoli. Addirittura in Murcia la "*trastàmara dynasty*" appaltò, impose e amministrò i tributi, appropriandosi a tutti gli effetti del *servicios* e del *peditos*, mentre il ruolo delle municipalità fu pressoché nullo.

Le municipalità, attraverso i propri funzionari regi, riscuotevano i tributi, ma i loro poteri furono annullati e trasferiti nelle mani dei rapaci tax farmers. Lo studio dei sistemi fiscali municipali offre una prospettiva dell'ineguaglianza della distribuzione di potere politico tra la corona e le città della Castiglia per il *realengo*<sup>36</sup>.

Quando si parla di finanza in Francia, prima del 1789, s'intende finanza reale. Nel Medio Evo il sovrano poteva non essere il più ricco, ma era consacrato sovrano e, conseguentemente, pretendeva il potere regale sui propri sudditi. La monarchia medioevale non esercitava l'effettivo potere su tutto il territorio: diverse dinastie si scontravano per la conquista del trono e di conseguenza la questione tributaria diveniva anarchica e frazionata, con molti tipi di tributi imposti autonomamente e illegittimamente che arrivavano nelle casse reali.

L'unificazione di questo Paese si ebbe, tra molta difficoltà, solo verso la fine del quattrocento e da questo periodo possiamo ritenere la monarchia identificata pienamente con lo Stato.

In questo modo si stabilizza la finanza statale, il Sovrano ora può fare previsioni di bilancio, creare moneta, monopoli, imporre tributi e stabilire la modalità della loro riscossione.

Nel dodicesimo secolo per riscuotere tributi la corona impiegava ufficiali detti "*prévôts*" che appaltavano le entrate reali e tenevano per se una parte del riscosso. Filippo Augusto (1180-1223) si servì di funzionari itineranti per la raccolta dei tributi detti "*bailiffs*", in seguito dettò alcune importanti regole a prevosti e califfi tra i quali, in ordine amministrativo a livello locale i prevosti dovevano essere completamente subordinati ai bailiffi, (da cui il termine baliaggi).

La corona, in un quadro di finanza carente, non disdegnava di requisire beni agli ebrei o ad altre religioni, oppure inasprire la tassazione su gruppi religiosi diversi da quella dominante. Tra i molti tributi imposti a vari titoli dal sovrano troviamo *le bona fide*, *gli aiuti*, *le collette* medioevali e la solita *decima sul raccolto*. Il livello di tassazione per molteplici ragioni non era ben distribuito nei vari angoli dell'esagono. Non esisteva in Francia il sistema delle commodity come in Inghilterra a tutela delle classi meno abbienti, anzi si ritrova che i beni più tassati erano quelli di prima necessità, e ciò favoriva il clero e i nobili.

---

<sup>36</sup> A. Collantes de Teràn, *La España Medieval*, (1990) pag 253-70.

Come in Inghilterra anche i Sovrani francesi elevarono dazi d'importazione oltre a quelli interni, ma Filippo fece di più: espulse gli ebrei ed i templari dal Regno per affidarsi a finanzieri italiani: *i Guidi*.

La guerra dei cento anni aveva portato sul suolo francese numerosi eserciti che lottavano sul territorio quindi fu istituita, una nuova tassa interamente in natura atta a soddisfare le esigenze degli eserciti. Le imposizioni, straordinarie in tempo di guerra, divennero in seguito ordinarie come nel caso della cattura di Giovanni II (1356) da parte degli inglesi e il riscatto da pagare; il popolo già stremato dalla lunga guerra dovette sobbarcarsi questo ulteriore onere (*aides*).

Vennero introdotte le gabelle sui beni (quali imposte indirette), e poi in seguito i *fuorage*, tassa sui fuochi o focolari<sup>37</sup> della comunità, (quali imposte dirette). I focolari potevano rappresentare una tassa doppia nel senso che l'imposta diretta esisteva già sotto il nome di *Taglia*. Per aumentare le entrate Filippo III (1450) sviluppò due espedienti in assenza di una regolare tassazione (diretta): manipolazione della moneta e pesanti prestiti e imposte sui beni di consumo.

Piuttosto che stabilire una permanente istituzione di credito il Re preferiva confiscare i beni dei principali creditori ebrei, templari, italiani e finanzieri (come Jacques Coeur alla corte di Carlo VII) tentando di imitare il modello fiorentino dove si collocavano prestiti forzosi effettuati dai più ricchi cittadini della città.

### **Cap. III**

#### **§3.1 Prime moderne teorie sullo Stato di Finanza**

I teorici del Medioevo e del Rinascimento avevano sviluppato sofisticate teorie riguardanti la natura della tassazione e in qualche misura anticipano il dibattito moderno sulla progressività o regressività dei sistemi fiscali in termini di conseguenze economiche e fiscali.

Si può constatare che ogni Stato organizza il proprio sistema fiscale in base a risorse e fattori vari e diversi, e, nel periodo che va dal 1500 al 1815, in effetti, il pensiero politico moderno postula numerose teorie sulla sistemazione degli assetti politici degli Stati, mentre la razionalità illuministica dà un ultimo scossone ad entità ancorate a strutture del "domain state" per trasformarle nelle strutture più moderne del "fiscal state".

Tra i pensatori del periodo Bodin pone l'accento sull'armonioso ordine della comunità mentre tra tanti altri contributi, Adam Smith elabora il concetto politico economico della "mano invisibile del mercato", ovvero di quella forza inconscia e collettiva che si evidenzia nelle scelte di ogni singolo cittadino, mentre nello stesso periodo si affacciano nella filosofia politica le teorie ed i concetti di mercantilismo, cameralismo, fisiocrazia, antifisiocrazia oltre alle teorie sulla popolazione. A. Smith formulò il concetto di "sistema mercantile" in modo da denigrare gli altri sistemi che contestava, e, ad un primo approccio, anche il cameralismo, di origine austro-germanico, appare come una versione riveduta del mercantilismo.

La scuola di Salamanca nata a metà del '500 propone una riedizione dell'ordine medioevale legato ad una tarda scolastica argomentata nel trattato di Juan de Mariana. Alla base della società la maggior parte del consenso era fondata sulla "giusta tassa" nello stesso modo in cui era popolare l'idea del "giusto prezzo", sebbene solo l'ultimo sia stato ben studiato.

Il problema della giusta tassa è più complesso, poiché non è legato solo al mercato, ma ad una serie di fattori politici che tendevano a sanzionare questa locuzione in nome della tradizione; la tradizione

---

<sup>37</sup> Focaticum; focolare della casa. Trattasi di un canone feudale che si esigeva per ciascun focolare sui beni dei plebei, in Toscana fu detta tassa di famiglia.

moderna (Inghilterra, Olanda) invece voleva permettere al contribuente di mantenere i livelli di sussistenza per sé e la propria famiglia, rispettando, in un certo senso, i quattro principi sulla tassazione di A. Smith (validi nel caso in cui fossero istituiti dei Parlamenti quali rappresentanti del corpo sociale). In altri paesi i Parlamenti avevano un ruolo minimo portando ad una maggior disuguaglianza nella tassazione: le classi più deboli sono quelle che sostengono il maggior carico tributario con conseguenti numerose rivolte antitasse.

### **§ 3.2 Sovranità e potere fiscale dello Stato.**

*.....(continua nella seconda parte).....*

*Salernoplus.it vi invita a leggere il seguito che sarà pubblicato quanto prima.*