

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

(seconda parte)

(I lettori che hanno avuto la costanza di leggere la prima parte del presente approfondimento avranno forse notato che oltre a rimarcare la differenza tra il momento impositivo e quello della riscossione, il lavoro, tra le righe, ha descritto anche la nascita e l'affermazione di un ceto sociale distinto dalla plebe e dai patrizi romani, distinto dagli artigiani, mercanti e signori medioevali, distinto dai cavalieri, dagli ecclesiastici, dalle classi militari e dai nobili, come anche dal terzo Stato, settecenteschi. Questo ceto sociale, che nella Roma imperiale si definiva *ordo publicanus*, è quello dei finanziari: parzialmente banchieri, mercanti e imprenditori, slegati dal territorio o dal Paese in cui operano e quindi internazionali ab origine. I finanziari quindi, come componente della più vasta classe sociale che sta emergendo, ovvero la borghesia, saranno i soggetti che concorreranno alla formazione dell'Ente-Stato moderno, contendendo a quest'ultimo la funzione esattiva, che è parte strutturale e fondante dello Stato.

Nella seguente seconda parte del lavoro del nostro studioso, troveremo sia questo processo, e sia le varie teorie economiche e politiche che man mano hanno contribuito ad individuare la natura e la funzione della tassazione (e cioè la differenza tra il "pizzo" e la tassa), e come questo processo si sia sviluppato nei diversi Paesi, consentendo o meno la nascita degli Stati nazionali.)

..... segue

§ 3.2 Sovranità e potere fiscale dello Stato.

Jean Bodin (1530-96) va considerato il primo dei pensatori che ha teorizzato il cambiamento delle fondamenta dello Stato. Egli asseriva che la quantità d'oro e di argento affluita negli ultimi 100 anni nel Regno francese era moltissima, ma era stata erosa dall'inflazione e dalla crescita del prestito Reale. Nei "*Sei libri della Repubblica*" (1576) egli formulò il concetto della Sovranità, mettendo in luce che da una parte il principio eminente della sovrana maestà è il potere assoluto, consistente nel fare leggi e farle rispettare dai sudditi indipendentemente dal loro consenso, e dall'altra che il Sovrano abbia particolare riguardo alle entrate e alle spese dello Stato. Il filosofo era attento a quello che accadeva in quel periodo storico e cioè all'indebitamento dei

Sovrani ed al continuo loro ricorso ai prestiti a causa dell'alienazione delle entrate attraverso il farming-tax oppure il leasing-tax e il grave danno allo Stato che ne seguiva in Francia e in altre parti d'Europa.

In Inghilterra già a metà del 500 c'era una situazione istituzionale diversa, Bodin sosteneva che il consenso del Parlamento alla volontà del Re rispetto alla tassazione, fosse un paradosso, però funzionante, poiché il debito pubblico era inferiore e la nazione più ricca, e, grazie alle *commodities* la popolazione soffriva meno.

Nicolò Machiavelli evidenziò un approccio su un piano strettamente politico: il Principe nell'imposizione tributaria si deve servire dell'astuzia della volpe e della capacità di impaurire del leone; il machiavellismo tributario, sarà impiegato da Puviani nella teoria dell'"illusione finanziaria".

T. Hobbes (1588-1679) seguì l'idea di Bodin sullo Stato assoluto, per la quale il Sovrano è autorizzato a tassare per la sicurezza esterna e per l'ordine interno, poiché questi compiti sono tra le sue funzioni, e quindi può imporre i tributi senza il consenso del Parlamento, anche se i vassalli del Re, a loro volta non devono sprecare o defraudare le casse pubbliche. Tuttavia l'esortazione morale di Hobbes non trova un meccanismo giuridico di sanzione, ma solo quello politico, attribuito al sovrano.

I teologi della scuola di Salamanca svilupparono teorie sulle origini e funzione della moneta e furono i consiglieri di Filippo II. Ortiz, maggiore esponente di questa scuola e consigliere di corte, denunciò le spese scellerate del Sovrano che agiva in modo assoluto e reclamò organi mediatori -il Parlamento- che potessero bilanciare questo potere immenso. Nell'ultimo periodo del regno di Filippo II, Ortiz compilò il suo "Arbitras" dove spiegò che le riforme politiche e la spesa reale devono essere regolate dal sistema della tassazione.

F. Centani espose le sue dottrine fisiocratiche ponendo la terra come unica fonte di ricchezza tassabile, e sostenendo che una singola tassa è anche più semplice da raccogliere.

Ustariz, come aveva fatto Colbert tra il 1664 e il 1667, chiedeva l'imposizione di tariffe contro i competitori commerciali e invocava l'abolizione di alcune

imposte indirette che oramai erano obsolete e non portavano un adeguato gettito fiscale all'erario, inoltre proponeva una rivisitazione del catasto.

Un bullionista, John Hale, sosteneva che il Re non poteva essere l'unico a possedere un tesoro, mentre Thomas Mun nella sua opera *England's treasure by foreign trade* (1628) propose un misto di protezionismo e bullionismo, forse quale rimedio alla guerra commerciale all'epoca in atto contro le Province Unite (Olanda, Belgio, Lussemburgo), riprendendo quindi il concetto della ragion di Stato.

W. Petty (1623-87) sosteneva che il mercantilismo apportava ricchezza alla società intera. Petty era stato educato in Francia e Olanda, aveva lavorato come assistente di Hobbes in Francia dove era stato influenzato dalla scuola di matematica. Nel "*Treatise of tax and contribution*" egli fa praticamente una proposta: "*il Parlamento si deve fare garante della tassazione*", poiché considera che l'aumento generale tasse "*non dipende dalle commodities*", ma da fattori esterni quali una serie di spese effettuate a vario titolo dallo Stato; per questa ragione la Corona, prima di imporre tributi deve informarsi e ottenere il preliminare consenso del Parlamento, quale rappresentante della società. Petty fu uno dei teorici che mostrò la relazione tra la grandezza del carico fiscale, la capacità dello Stato nella tassazione (capacità contributiva) e la costituzione politica.

Egli era ben informato sul bilancio delle spese dello Stato nei Paesi Bassi, sui sistemi delle entrate francesi e, facendo diversi confronti, propose una conoscenza migliore sia del Paese e sia della situazione della immigrazione degli irlandesi, che "*possono arricchire lo Stato, come mani e beni del Regno*", anticipando così la tradizione cameralistica.

Petty propose anche una tassazione proporzionale sui beni e sulle cose ed alcune sue idee furono riprese, da un lato, da Gregory King (1648-1717) e da Charles Davenent (1656-1714), che si occuparono soprattutto della comparazione delle economie tra Stati ed i rispettivi sistemi tributari, mentre altre proposte, relative alla concezione dello Stato moderno e "*leggero*" furono prese in esame dalle istituzioni del tempo ed applicate.

Bodin aveva parlato di livelli di popolazione e credeva che la Francia potesse sopportare un gran numero di abitanti, ma non avanzò nessuna teoria, la sua opera fu ripresa del gesuita piemontese Giovanni Botero, al servizio del cardinal Borromeo a Milano, che anticipò temi malthusiani sulla crescita e crisi della popolazione. Nella sua relazione e soprattutto nella *Ragion di Stato* (1589) Botero mostrò le prime versioni di misure e di accertamento del potere dello Stato, come le entrate del Principe, la prosperità dell'agricoltura e dell'industria e soprattutto la grandezza della popolazione; impegnandosi in una analisi comparativa con altri Stati, Botero realizzò che la popolazione può non essere la ricchezza dello Stato se non bene studiata, e sfruttata¹.

Il Cameralismo (camera o chamber cioè il principato creatosi nel vuoto lasciato dal Sacro Romano Impero) anticipa la filosofia del mercantilismo. In questo pensiero non c'è molta enfasi sullo Stato fiscale e nessuna distinzione tra incarichi politici ed economici, esso era concepito come *Stato di polizia - Polizeistaat-* in cui il bene del Sovrano non era slegato dal bene della popolazione.

Una delle prime razionalizzazioni del potere le troviamo negli scritti di Dithmar nel 1731 in cui si afferma di voler creare una scienza economica cameralista allo scopo di conoscere meglio le entrate del Regno e provvedere al benessere della popolazione. Ciò portò alla creazione di una proto-organizzazione di Stato burocratico, che sarà poi la caratteristica dei regimi tedeschi. I primi incarichi per le politiche cameraliste furono stabiliti in due università prussiane nel 1727 e da allora in poi l'influenza del movimento crebbe, e il numero di studiosi cameralisti, che si occupavano di faccende dello Stato, aumentò. I due maggiori esponenti furono il Justi e il Von Sonnenfeld ed ambedue posero l'accento sulla crescita della popolazione e per questo vengono definiti anche popolazionisti .

Nella visione del Justi la proposta della scienza cameralista doveva inculcare una comprensione di come aumentare la base fiscale dello Stato e come

¹ La 'Ragion di Stato' di Botero fu tradotta in Germania nel 1596, prima che Filippo II diventasse imperatore; il ruolo dei gesuiti italiani alla corte degli Asburgo fu molto importante e la disastrosa sconfitta nella Guerra dei Trent'anni contribuì allo sviluppo di queste idee.

meglio sfruttarla. Egli pensava ad una distinzione tra finanza reale e quella dello Stato, ad una crescita economica e allo sviluppo della popolazione per aumentare le entrate, come già era successo in Olanda, sebbene lì la popolazione fosse poco sviluppata.

Justi enunciò sei principi sulla tassazione, che saranno poi raccolti dal pensiero di Smith, tra cui si ritrova la forte contestazione del tax-farming, poiché poco adattabile ad una Repubblica e capace di provocare, come in Olanda, momenti di ribellione sociale. Nel sesto ed ultimo principio Justi sottolineò che la contribuzione deve essere ben congegnata e la riscossione deve essere effettuata nel modo più semplice ed economico possibile sia per lo Stato che per i contribuenti.

I suggerimenti del Justi, che anticiparono qualche idea fisiocratica, ebbero una grande eco tra i cameralisti e furono sfruttati abilmente da Federico II.

Von Sonnerfeld (1732-1817), invece s'interessò prevalentemente della sicurezza interna, delle scienze commerciali e finanziarie includendo in quest'ultima parte metodi per la riscossione dei tributi. Nei *Principi di politica* il Von Sonnerfeld analizza l'amministrazione finanziaria, mette in relazione le entrate e le spese dello Stato con quelle delle famiglie e i vari tipi di spese e di entrate che accomunano queste due entità e che alla fine si fondono per dare la pubblica ricchezza. Egli criticò i fisiocratici, poiché riteneva che l'imposta unica sulla ricchezza della terra non potesse essere l'unica fonte dello Stato, ma occorreva affiancarne delle altre. Il Von Sonnerfeld, come il Justi, criticò aspramente il sistema dell'appalto dei tributi, e suggerì in alternativa un aumento delle tasse e la riduzione del personale della pubblica amministrazione per non cadere nella spirale dell'odiato appalto dei tributi.

Egli pur riconoscendo l'importanza del prestito esterno, lo ritiene percorribile solo in alcuni casi di necessità, senza che ciò danneggi il sistema delle entrate statali, riferendosi così chiaramente all'uso del farming-tax. Il suo pensiero era diretto soprattutto ad evitare gli errori del sistema Law che aveva già portato la Francia quasi alla bancarotta.

In Francia infatti la pressione fiscale, dovuta alle lunghe e costose guerre di Luigi XIV, innescò un dibattito sulle riforme fiscali che coinvolse

prevalentemente tre pensatori: Sebastien Le Preste de Vauban (1633-1707), Pierre Le Pesant de Boisguillebert (1646-1714), e il luogotenente generale di politica a Rouen, Charles-Irénéé Castel de Saint Pierre (1658-1743).

Il contributo di Vauban è il più chiaro fra i tre, il suo progetto di una "*decima reale*" fu pubblicato illegalmente nel 1707, ma, per fortuite circostanze, la sua idea venne posta in luce, contribuì al dibattito e riuscì ad influenzare la scena politica del momento, anche perché profondo era il disordine derivante dall'imposizione del tributo diretto che veniva indicato come la "taglia", dal quale erano esenti le classi privilegiate, rendendo lampante l'iniquità della distribuzione della tassazione tra i vari ceti sociali.

Vauban assunse che la maggior parte delle tasse esistenti (taglie, aiuti, dogane, decime ecclesiastiche e sugli affari straordinari) dovevano essere abolite e il sistema delle gabelle doveva essere ridotto della metà. Egli denunciò gli abusi della taglia, sia come tassa personale che come tassa sulla terra, proponendo che una nuova tassa, modellata sulla decima ecclesiastica, rimpiazzasse tutti gli altri tributi, e che si istituisse il nuovo sistema dopo approfondite consultazioni tra gli intendenti provinciali. Oltre a ciò Vauban provvide a calcoli speciali per una conversione tra la *Taille* e la decima reale *nel pays d'élection*.

Boisguillebert concordava sull'iniquità impositiva della taglia e delle modalità con cui si concedevano le esenzioni a favore di determinati ceti, ma contestò lo schema di Vauban, evidenziando come la "decima reale" avesse la stessa natura impositiva della taglia a favore degli stessi interessi delle classi privilegiate. Nel 1703, dopo la critica del modello di Vauban, Boisguillebert, guardando alle nazioni come Inghilterra e Olanda, che avevano realizzato un nuovo ed efficiente sistema tributario, definì un nuovo modello in cui consigliò un numero fisso di tasse ed un loro tetto, quindi la ripartizione tra le parti sociali del carico tributario, ed infine gli strumenti adatti per la riscossione coercitiva dei tributi.

Il terzo dei pensatori del periodo, l'abate di Saint Pierre, si muove tra mercantilismo e agricoltura, critica più aspramente degli altri due studiosi le politiche di Luigi XIV con la convinzione che la politica fiscale e la tassazione

fossero del tutto arbitrarie, e propone uno schema di riforma fiscale basato sulla *taille* e sul *censimento*, che era stato nel contempo sperimentato a Milano da Pompeo Neri. Anticipando di quasi due secoli le moderne teorie tributarie, l'abate di Saint Pierre descrisse sette fonti di entrate del contribuente sulla cui base lo stesso contribuente avrebbe dovuto fare una dichiarazione volontaria del proprio reddito, alla quale sarebbero seguiti controlli delle autorità con mezzi di coercizione.

Nel frattempo tuttavia il sistema messo in piedi da Colbert e da Law si affidava al prestito/affitto dei tributi, e, seppur osteggiato da tutti, riusciva a garantire contemporaneamente la solvibilità dello Stato e le entrate dei finanziari e faccendieri, tra i quali lo stesso Colbert, che anticipavano i tributi o ne ricevevano l'appalto per la riscossione, grazie all'appoggio della Corte.

Il Montesquieu (1689-1775) rappresentò un momento di transizione tra l'abate di Saint Pierre e i fisiocratici. Nell' "*Esprit de loi*" (1748) evidenziò la relazione intercorrente tra la tassazione ed il livello di benessere del cittadino, rapportati al regime politico. Nella sua analisi mise in luce il fatto che nei paesi poveri, come ad esempio l'Impero Ottomano, governato da un regime di monarchia dispotica, il popolo non è oppresso dalle tasse, ma, essendo minore la ricchezza generale di quel Paese, la percezione popolare è quella di una tassazione più elevata. La visione di Montesquieu² era rappresentativa dei nuovi sistemi fiscali e le sue tesi nascevano da un attento esame, poiché si occupava di alcuni aspetti riguardanti le relazioni dell'imposta colla natura dei governi. Le relazioni tra governi e imposte si possono sintetizzare in tre punti. Innanzitutto, la relazione tra imposte dirette e indirette in cui il principio e la natura della tassazione riguardano il governo dello Stato: le tasse indirette (o tasse sulle *commodities*) sono, rispetto a quelle dirette, più confacenti alla natura degli Stati basati sul principio di libertà, in quanto esse risultano meno collegate alle persone.

In secondo luogo, il filosofo aveva una chiara preferenza per l'amministrazione diretta (regia) della riscossione piuttosto che per l'appalto sulle entrate che portava fatalmente all'abuso.

² Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, passim Bur Milano I edizione 1989

Il terzo argomento di riflessione riguarda il finanziamento dello Stato nel corso delle guerre, che è una delle conseguenze dello sviluppo del credito; Montesquieu sottolineava il fatto che il mantenimento di grandi eserciti collocati permanentemente sul territorio, assorbiva cospicue risorse finanziarie e perciò auspicava una forma di "regime fiscale di pace" che avrebbe consentito di distribuire ricchezza senza ledere i ceti privilegiati.

D'altro canto Montesquieu non amava la tassazione diretta sulla proprietà, ovvero l'istituzione del catasto, ed era un forte assertore della tassazione indiretta mitigata da alcune misure che i governi debbono essere in grado di prendere.

François Quesnay (1694-1774) portò un differente approccio rispetto ai suoi predecessori, e presentò il processo dinamico della "*generazione dell'entrata*" -in primis dai redditi fondiari- e le sue implicazioni per la politica fiscale. Quesnay teorizzò che la ricchezza del lavoratore assicura le entrate della nazione, la potenza della sovranità e la prosperità dello Stato. Egli sosteneva che il reddito netto in agricoltura doveva essere accertato effettivamente e che bisognava tassarlo solo attraverso l'imposta unica; era inoltre convinzione di Quesnay che le tasse indirette e sull'industria fossero illusorie e dovessero essere traslate all'indietro sul vero produttore netto: l'agricoltura.

La proposta di questa tassa doveva minimizzare i costi di riscossione e quindi nel suo complesso il carico generale della tassazione. Nel *Tableau économique* Quesnay esplicò una vivida illustrazione dei sistemi economici, agricoltura, industria e lavoro, come tre settori interagenti dai quali, attraverso l'imposta unica e con una semplice progressione aritmetica si trae l'entrata dello Stato. Inoltre sosteneva, contrariamente al Sully, che le tasse non devono essere anticipate allo Stato, ma devono essere pagate alla fine del processo, sul reddito netto, altrimenti danneggiano la società. L'accertamento e la riscossione dei "*fermieri*" (ovvero appaltatori della riscossione) doveva cessare a imitazione del modello inglese che aveva superato questa fase.

Per ottenere la tassazione unica era necessario sia un *cadastre* (catasto), cioè un registro nazionale della terra in modo da assicurare una distribuzione migliore dei carichi tributari, sia una politica di liberalizzazione (*laissez-faire*).

Adam Smith denunciò l'errore capitale del sistema fisiocratico che vedeva nella classe di mercanti, industriali e artigiani, individui improduttivi, quindi incapaci, di concorrere alle spese pubbliche, e, nelle sue opere dimostrò ampiamente il contrario.

Il Mirebeau, con il suo trattato *Théorie de l'impôt* (1760), fu uno dei principali studiosi dei sistemi tributari nel loro complesso sebbene in forma limitata. Dagli scritti di Mirabeau si rileva che debbono essere tassate tutte le attività che arrecano ricchezza al contribuente, anche le attività non legate direttamente alla terra. L'autore sostiene fortemente la tesi che tutte le forme di intermediazione nell'imposizione tributaria devono essere dichiarate "anatemati, poiché gravano il carico tributario solo su determinati soggetti produttivi; con esse anche i *fermieri* devono scomparire insieme ai privilegi dei nobili e degli ecclesiastici".

Il Turgot aderì all'ideologia fisiocratica, poiché vedeva l'industria ed il commercio come attività sterili ai fini della possibile creazione di reddito reale, ma quando egli operò quale controllore delle finanze (1774-76) si ebbe un sostanziale fallimento delle sue teorie.

Il suo successore, il Necker affermò chiaramente che le basi del sistema tributario dovevano cambiare, e propose una ripartizione del carico tributario in proporzione alla capacità contributiva dei soggetti passivi della tassazione, eliminando tutti gli intendimenti dei fisiocratici che avevano portato esigue entrate all'erario francese.

In definitiva tutti gli illuministi francesi sono concordi sul punto che sarà definitivamente risolto da Napoleone il quale eliminò l'appalto e anche l'affitto dei tributi, con la creazione di uno Stato autosufficiente con proprie strutture per la riscossione dei tributi. Con Napoleone lo Stato non cede a terzi il proprio asse portante ovvero la funzione di accertamento, imposizione e riscossione dei tributi diretti o indiretti.

§3.3 Età moderna (Stati)

In questo periodo si ha la grande trasformazione degli assetti degli Stati che arriva fino alla rivoluzione francese; in effetti, si ha il passaggio definitivo dal "domain state" al "fiscal state".

È questo un periodo di forte slancio per le grandi monarchie al fine di raggiungere una forma ottimale; tuttavia alcuni Stati, come la Francia, pervengono a questo tipo di riforme a seguito di rivoluzioni, altri Stati, come quelli presenti in quel periodo storico in Italia, non riescono a fare il percorso necessario.

Le variegate posizioni sulla concezione dello Stato intese dagli illuministi portano a cambiamenti radicali, come l'asservimento della nobiltà alla volontà del sovrano (concentrazione dei poteri e più tardi alla decentralizzazione), ma le spese per la creazione di questo tipo di Stato sono molto elevate. Le classi privilegiate si difendono dall'attacco del Sovrano scaricando l'onere della tassazione sui contadini che soventemente si rivoltano e Braudel sostiene che *"gli Stati si affermano sempre più come grossi collettori e redistributori di redditi: con l'imposta, la vendita degli uffici, le rendite, le confische essi assorbono una parte enorme dei diversi prodotti nazionali (...) lo vogliano o no, essi sono i più grossi imprenditori del secolo"*³.

§3.4 Spagna

Dal matrimonio di Ferdinando e Isabella nacque Carlo V che ereditò (1516) territori vastissimi ma poco omogenei; il sovrano spese tutta la sua vita a combattere le azioni centrifughe interne all'impero e le aggressioni esterne, oltre quelle religiose, e poco poté occuparsi dell'assetto amministrativo dello Stato. Riguardo agli enormi territori ereditati, Carlo V tenta di mettere ordine alla situazione finanziaria nel settore delle entrate, dato che la sua attitudine era quella di un *administrator* e non di *dominus*, era propenso a creare uno Stato concepito su criteri moderni e fondato sulla razionalità. Il suo primo compito era di assicurare il proprio patrimonio come un amministratore e non come un cieco proprietario, e quindi cercò di riportare la riscossione dei tributi all'interno dell'amministrazione statale, alienandosi così le simpatie delle Cortes, che erano vicine alle grandi aristocrazie. Prima del 1494, la pratica

³ F. Braudel, *Civiltà e imperi del Mediterraneo*, vol I cit I vol p. 481 Einaudi Torino 1986

dell'appalto della riscossione aveva portato agli abusi dei collettori (agenti della riscossione) in combutta con gli appaltatori d'imposta con una conseguente dilapidazione di risorse. Dopo il 1494, l'amministrazione finanziaria, con l'intervento della regina Isabella, iniziò ad accettare contratti bilaterali tra contribuenti e agenzie finanziarie governative, per cui i contribuenti erano abilitati a pagare le tasse direttamente agli uffici reali.

Inoltre si attuò un riordinamento per distretti fiscali e per città, direttamente indirizzato alla riscossione, con degli uffici tributari che si interessavano di accertamento, imposizione, riscossione e del loro controllo. Questo sistema, denominato *encabezamiento*, non molto differente dall'*abonnements* organizzato per le città francesi, riuscì a garantire maggiori entrate e ad evitare la collusione tra tax farmers e ufficiali reali, che danneggiava gli interessi fiscali della corona, prevenendo casi di estorsione e abusi degli agenti dei tax farmers contro i contribuenti.

A dispetto delle promesse fatte, Carlo V nel 1518, sotto la pressione della ricerca di copertura delle spese correnti, eseguì un cambio di politica; subito dopo la morte di Massimiliano I, Carlo fu eletto imperatore (1519) ed in breve tempo abolì il sistema dell'*encabezamiento* ripristinò il tax farming, aggiungendovi l'istituzione di nuove tasse.

Procurandosi in questo modo molti nemici tra le varie classi sociali, ottenne però il beneficio di avere denaro fresco e immediato. Tuttavia, col passar del tempo, le entrate diminuirono per la cattiva amministrazione di tutto il Regno, buona parte delle entrate veniva trattenuta dai farmers, la corruzione aumentò insieme alle vessazioni a danno dei contribuenti e conseguentemente si scatenarono nuove rivolte contro la tassazione⁴.

Il sistema fiscale era via via diventato sempre più iniquo dato che scaricava il peso dei tributi quasi esclusivamente sulle classi sociali meno abbienti, le quali, nel contempo stavano già sopportando gli oneri ed i disagi del complesso processo di urbanizzazione/industrializzazione oltre agli storici flagelli periodici quali epidemie e carestie.

⁴ C. Hendricks. *Charles V and the Cortes of Castille*, 1976 pag. 223

Nondimeno le entrate dell'imperatore asburgico provenivano quasi esclusivamente dalle rendite d'oltreoceano e non dalla tassazione, che, per quanto alta ed iniqua, portava, per le ragioni descritte, un misero gettito alle casse reali.

Nel 1620 Filippo III si trovò in una precaria situazione finanziaria per le spese da affrontare per la guerra imminente (1621), contro le Province Unite; il deficit aumentò notevolmente nel 1625 e vi si fece fronte attraverso enormi prestiti, basati soprattutto sulle anticipazioni di entrate. Tuttavia i genovesi, grandi banchieri del Regno, non vollero più prestare danaro a rischio e si ritirarono, ma furono sostituiti dai portoghesi. Tra questi nuovi finanziatori c'erano anche appaltatori di imposte, essendo questa attività un affare molto lucroso. Fino al 1648 le capacità del sistema fiscale castigliano ressero, poiché c'era ancora ricchezza nel paese, ma dopo quella data l'Impero si ritrovò ancora a dover coprire un fabbisogno di liquidità a causa delle perduranti attività di guerra; si attivarono quindi nuovi contratti di anticipazione senza onorare quelli precedenti, aggiungendo così debiti a debiti, ed esponendo lo Stato Imperiale ad una situazione di bancarotta. Filippo IV e Olivares tentarono di far pulizia nella pubblica amministrazione corrotta diminuendo le spese, ma i debiti erano un fardello troppo pesante anche per le abilità di Olivares che tentò di rilanciare il sistema del nuovo *Juros* a garanzia delle anticipazioni sulla riscossione, in altre parole il rimborso all'anticipatore di denari.

Ci furono molte donazioni volontarie e regalie basate sulla fedeltà alla Corona da parte dell'aristocrazia che non vide di buon occhio l'artificio di Olivares e che comunque, nel 1625, finì nel nulla. L'amministrazione delle entrate castigliana, che era sotto il controllo delle Cortes, mostrò segni di disorganizzazione derivanti dalla cattiva amministrazione reale, tanto che Olivares, nel 1631, per migliorare lo stato delle finanze impose una vecchia e odiata tassa sul consumo: *la gabella sul sale*. Questo tributo, essendo di natura indiretta, causò un notevole aumento dei prezzi dei beni, soprattutto laddove si salava il pesce, come in Galizia, scatenando conseguenti rivolte.

Le gabelle di Olivares, erano comunque imposte indirette, emesse contro la volontà delle aristocrazie rappresentate nelle Cortes e furono percepite come uno strumento fiscale per stabilire il potere assoluto monarchico; la gabella indiretta colpiva anche l'aristocrazia, che aveva comunque varie fonti di sostentamento, e che in realtà avrebbe avuto da temere eventualmente un'imposta diretta sui terreni, a sua volta basata sull'istituzione di un catasto, ma nella Spagna di quel tempo di catasto non se ne parlava proprio, e questo fu uno dei grandi errori di Olivares.

Gli ispettori alla raccolta delle tasse denominati *millones* ebbero meno collaborazione dei pari funzione in Francia: gli *intendant*, il risultato fu quello di grosse frodi nelle finanze statali con il conseguente defenestramento di Olivares nel 1643 da parte di Filippo IV.

La crisi finanziaria procurò di nuovo appalti e prestiti con banchieri stranieri nel 1660.

La maggior parte delle entrate furono realizzate senza ricorrere al tax farmer, in modo da stabilire una relazione tra contribuente ed erario; da un lato la popolazione ne beneficiò perché i *private tax collectors* frequentemente chiedevano più del dovuto al contribuente, dall'altro ne beneficiò l'*alcablas*, il tesoro reale, dato che si ebbe un incremento delle entrate. Si diede luogo ad un nuovo corpo di ufficiali, sul modello francese, chiamati *superintendantes*, collocati a capo di un distretto del Regno. Oltre alla raccolta delle tasse, i nuovi ufficiali dovevano anche occuparsi del "welfare" della comunità e ripartire in modo giusto ed equo la tassazione tra la popolazione e le aree geografiche in base alla ricchezza posseduta dai contribuenti. Purtroppo i nuovi modelli di riscossione dei tributi non raggiunsero le aspettative dei promotori della riforma, e si ebbe anzi una disastrosa deficienza delle entrate tra il 12 e il 18%. La riforma creò una forte resistenza a livello locale e così si ricorse nuovamente ai "tax collectors", lobby che era fortemente legata al Consiglio delle Finanze. Questi esattori ottennero addirittura una concessione nel 1684 per amministrare le *rentas provinciales* attraverso i *corregidores*, figura intermediaria tra lo Stato e l'appaltatore, in questo modo il colbertismo attraversò i Pirenei. Come abbiamo visto le idee francesi sul sistema fiscale

sono in malo modo adattate alla Spagna, mentre il dibattito verteva sulla questione tra *single tax o universal tax*, molto cara ai fisiocratici (*impôt unique*), e l'arbitrarietà di tanti tributi con le loro conseguenze socio-economiche.

La proposta di Francisco Centani di spostare il carico tributario dal consumo alla produzione fu considerata eccessiva, poiché colpiva gli industriali, i commercianti e gli stessi esattori che erano comunque imprenditori. L'errore di Centani fu quello di aver voluto aggirare le Cortes e il progetto fallì miseramente.

Anche con la Casa Borbonica le finanze rimasero sempre esigue, la bancarotta del 1662 sotto il governo di Filippo IV, costrinse a rimodulare i pagamenti con pesanti misure come la svalutazione della moneta del 1680. Le crisi finanziarie si susseguirono, si ebbe una seconda bancarotta nel biennio 1695-97 sotto il governo di Carlo II, per le spese ingenti dovute a contrastare l'invasione della Francia e dopo la guerra di successione spagnola (1707) ci furono altre misure fiscali come i nuovi donativi e la decurtazione del 10% degli stipendi dei pubblici funzionari. Nel contempo si alternavano le proposte per l'instaurazione di nuovi sistemi fiscali che apparissero più giusti ed equi, come quello aragonese o castigliano, ma ogni nuova proposta trovava molte opposizioni. Finalmente nel 1716 fu presa in esame l'idea di una tassazione attraverso il *catastro*, dando spazio al concetto di tassazione diretta e riproponendo, nel 1732, l'idea dell'imposta unica, *unica contribucion*, sul modello ideato dai francesi⁵.

Dal 1756 il catasto fu imposto in tutta la Spagna, e ci furono opposizioni forti del clero e della nobiltà giacché la tassazione colpiva il loro patrimonio; per quanto riguarda il sistema della raccolta dei tributi fu abbandonato il sistema misto dei corregidores connessi con l'appalto dei tributi per passare alla riscossione diretta, ovvero regia. Nuove categorie di ufficiali reali sortirono come i *delegados*, *subdelegados*, *directores* e *superintendentes*, preposti alla riscossione dei tributi (1749). Questa burocrazia specializzata ed efficiente permise per la prima volta nella storia fiscale spagnola di accertare e di

⁵ Fernandez Albaladejo, "El decreto de suspension de paga del 1739, in *Moneta e credito* 51-85 1977

incamerare grosse quantità di denaro e, soprattutto di rendere la struttura dell'imposizione dei tributi più moderna. Il cambiamento del sistema fiscale spagnolo fu epocale e si ebbe sotto il regno del sovrano illuminato Carlo I, reggente nel Regno delle due Sicilie che, nel 1751, aveva tentato di fare la stessa cosa a Napoli, senza riuscirvi.

§3.5 Francia

Solo durante il Seicento si riuscì a creare organi di Stato in grado di controllare la spesa e le entrate. In Francia All'inizio del '600 il ministro delle finanze Sully tenta di riavviare la dissestata economia francese; dal lato della finanza opera un taglio alle spese pubbliche e il recupero dei beni, entrate e diritti della corona alienati nel corso delle guerre civili. Il sistema delle imposizioni e delle riscossioni non fu modificato, ma nel corso degli anni l'ammontare dei tributi da pagare aumentò enormemente. L'innovazione che si ebbe in seguito con conseguenze nefaste -certo non previste dal Sully (surintendant des finances) – fu l'introduzione della *Paulette*, un diritto il cui pagamento rendeva trasmissibile per eredità l'acquisto di pubblici uffici e che costituì una buona entrata per la corona, ma rafforzò la posizione di corpi sociali già privilegiati e del ceto emergente, la borghesia, nei confronti della stessa corona. In molti casi la Paulette significava diritto a riscuotere tributi e, a seconda dei contratti, anche ad accertarli ed imporli. Le riforme di cui la Francia aveva bisogno non furono attuate nemmeno con la convocazione degli Stati generali del 1614-15.

Il Colbert divenne ministro e la sua funzione chiamata di "*contrôleur générale des finances*". Grazie alla sua posizione Colbert divenne molto ricco con una serie di guadagni non molto trasparenti data la consuetudine di dare l'appalto per il prelievo delle imposte a se stesso o alle lobby che si aggiravano intorno alla corte, consuetudine che continuò anche con Richelieu e Mazarino. Ancora nel 1715 con Law e il suo sistema, con nuovi altri prestiti a breve termine e nuove misure fiscali, nuovi appalti di tributi più raffinati, nulla cambiò, mentre si creavano nuove classi di rapaci redditieri che si arricchivano a danno sia della popolazione che dello Stato. Il fenomeno si diffuse non solo in Francia,

ma in tutta Europa: durante i regni di Luigi XIV e Luigi XV, chi concedeva l'appalto dei tributi era l'Intendant, attraverso un sofisticato meccanismo di concessione, ma agli effetti pratici, succedeva che si appaltavano beni già appaltati, oppure si scambiavano tra i vari appaltatori le concessioni secondo la maggiore o minore redditività del tributo ovvero in dipendenza dalla capacità contributiva della popolazione sottoposta a quel tributo. La capacità contributiva era notevolmente inferiore a quella inglese, poiché la base contributiva era ristretta a poche classi e le più povere.

Verso metà secolo la nuova ventata di idee illuministiche sulla concezione dello Stato mise in luce l'irrazionalità, lo spreco, la disuguaglianza di questi sistemi tributari connessi alla riscossione del tributo. Il Turgot aderì all'applicazione dell'imposta unica di origine fisiocratica, ma la problematica concerneva anche l'enorme debito pubblico dello Stato: il sistema tributario quindi, secondo la sua concezione, andava modificato nella struttura, ed il suo progetto per riscossione dei tributi non era privo di analogie con quello che fu attuato nella toscana Leopoldina. Ma questi progetti trovarono la ferma opposizione del *contrôleur gènèrale des finances* che isolò il Turgot e lo costrinse alle dimissioni (1770). Il suo successore, il Necker, dopo aver lanciato una serie di prestiti per le cattive condizioni finanziarie -accrescendo così il debito pubblico- tentò di razionalizzare la tassazione e la riscossione delle tasse (1778). Necker ammodernò l'apparato finanziario tentando di eliminare le confusioni e speculazioni che causavano minori entrate, successivamente, con una serie di leggi, sopresse la pleora di tesoriere e controllori generali corrotti che affollavano tutti gli organi del governo, e li sostituì con un tesoriere per ciascun ministero e per ciascuna amministrazione speciale. Le riforme messe in opera dal Necker furono bene accolte dall'opinione pubblica: la riorganizzazione della "fermé gènèrale" alla quale tolse l'esazione degli "aides" (imposte indirette) e dei "domaines" (diritti signorili) trasformandoli in diritti regi; l'abolizione della servitù di manomorta sul demanio reale; la creazione dei monti di pietà.

Contro i suoi oppositori (appaltatori d'imposte, intendenti, controllori, cortigiani, proprietari terrieri) Necker si rivolse all'opinione pubblica con il

Compte Rendu au Roy (1781), in cui denunciava la situazione finanziaria dello Stato e le cause degli sprechi, attirandosi una grande popolarità presso il terzo stato ma l'ostilità degli ordini privilegiati, oltre al sordo rancore degli officiers dell'amministrazione finanziaria che erano stati mandati via. Il risultato fu... il licenziamento di Necker (1781) da parte del re.

Il nuovo ministro delle finanze Fleury si muoveva sugli stessi intendimenti del predecessore e fu costretto a dimettersi nel 1783; Fleury fu sostituito da Colonne che non era incorruttibile, ma lo appariva, al confronto della nefasta opera in materia di finanza pubblica compiuta dai suoi predecessori Colbert, Richielieu, Mazarino e Law.

Il progetto che si intendeva attuare era quello di passare "from the revenue farm to the direct administration or regie"⁶, ma i profitti degli esattori, e il potere politico che ne derivava, entrambi enormi, impedì anche ai sovrani l'attuazione di una tale riforma. La corona non fu in grado di creare apposite strutture per la riscossione dei tributi nonostante gli sforzi del Necker che abbiamo già visto, e ciò fu uno dei motivi per cui, durante la Rivoluzione Francese, anche molte teste di appaltatori caddero sulla ghigliottina, mentre, a partire dal 1794, si ebbe l'abolizione della fermé gènèrale.

The decision of the Revolution to dismantle the "ferme générale" in May 1794 and to guillotine 28 of the last group of fermiers généraux for: <toutes especes d'exaction et de concussion sur le peuple francais> was a final verdict on a revenue raising system which seemed out of control too higt an overhead cost ⁷.

Il motore del cambio fiscale in Francia, come in tutte le principali monarchie europee, fu quello delle spese di guerra o, a volte, anche la difesa da aggressioni esterne. Una Francia pacifica non poteva espandersi oltre i suoi confini per le questioni commerciali, o, per meglio dire, per imporre la potenza nazionale espandendo là nei paesi sottomessi le proprie istituzioni al fine di

⁶ Nello stato assoluto, i funzionari dipendono dal Re, e si ha la "riscossione regia" mentre la riscossione "diretta" dipende dall'organo parlamentare.

⁷ Bonney 1994

controllarli e in questo modo guadagnarci nel rapporto di libero scambio (laissez-faire)⁸.

La missione storica per la Francia sotto Luigi XIV e Napoleone fu la creazione di un super Stato francese in un ineluttabile processo di espansione territoriale attraverso la conquista. Per ottenere ciò il bisogno impellente era quello di ridurre le spese ed aumentare le entrate.

Ma chi riuscì meglio in questo aspetto fu l'Inghilterra, grazie alle sue forme istituzionali avanzate, soprattutto nella riscossione che era divenuta diretta per tutti tributi. La forma-stato finanziaria inglese permetteva una migliore organizzazione delle risorse nazionali, quindi una maggiore ricchezza e di conseguenza maggiore potenza militare.

William Doyle commenta *"la bancarotta della monarchia fu non solo finanziaria, ma anche politica ed intellettuale"*⁹, mentre Hardman ritiene che c'è tassazione insufficiente per poter sostenere lo sforzo della macchina statale¹⁰. Bonney¹¹ cita Galiani :

"The contemporary economic theorist Ferdinando Galiani argued that the French Monarchy was based essentially on "the inequality of conditions, with low prices consumables". Complete freedom of trade, he argued, would to a high cost of living, a wealthier peasantry, social equality and finally republicanism.. Galiani may have wrong in part of his analysis, but the abolition of corporate and provincial privilege on 4 aout 1789, and successive days, was a crucial turning-point in France fiscal history. The fundamental politic division of the ancienne régime -the provence- and the administrative division -the gèneralitiè-, which had been important factors in perpetuating the difference per capita fiscal burden, were abolished".

Invece il Paese fu diviso in dipartimenti uniformi con una parità di popolazione a ricchezza tassabile o quasi, questo cambiamento non fu così decisivo e non

⁸ Tilly, Lombardini, Tenenti: da consultare i vari testi nella bibliografia.

⁹ W. Doyle, *The French revolutionary and the creation of modern Political Culture* 1989

¹⁰ J. Hardman, *Louis XIV* 1993

¹¹ Bonney, *The rise of..* pag 164

fu seguito dalla revoca degli intendantes. Fu centralizzata l'imposizione dei tributi, ma mancavano i meccanismi di collegamento di conoscenza tra il governo e i nuovi dipartimenti, uniti poi alle resistenze continue al pagamento delle tasse si ha un gettito ridotto nel 1790.

L'articolo 13 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino affermò il principio che le tasse dovevano essere proporzionate conformemente alla capacità contributiva.

Per dar luogo a questa norma dovevano essere aboliti i vecchi privilegi dell'Ancienne Regime e in questo modo si poteva imporre il *principio di equità* nell'accertamento delle tasse. Fu una via molto difficile da percorrere tanto che una riforma del catasto, per stabilire l'ammontare del gettito dell'imposta diretta, avvenne solo nel 1830.

Napoleone reintrodusse l'imposta indiretta a causa delle difficoltà finanziarie dovute alle continue guerre, ma non affidò la riscossione all'esterno delle istituzioni per appalto o affitto poiché egli odiava i finanzieri al punto che, nel 1797, fece ghigliottinare gli ultimi 27 grandi fermieri.

Le riforme avviate durante la rivoluzione furono migliorate e consolidate da Napoleone in termini di giustizia contributiva e distributiva; vero è che ci fu la tassazione delle commodities attraverso l'imposizione indiretta, ma fu controbilanciata dall'imposizione diretta. Di conseguenza l'ammontare delle entrate aumentò notevolmente rispetto al periodo dell'*ancienne regime*, in questo modo in Francia nasce lo stato fiscale che avrà un ruolo decisivo per lo sviluppo economico. Nel 1800 venne creata la banca di Francia sul modello inglese e ciò permette di organizzare la finanza dal livello centrale a quello locale, eliminando le malversazioni dei fornitori e lo sperpero del Direttorio.

§3.6 Gli stati italiani nell'età moderna

La pace di Cateau Cambresis (1559) chiuse un lungo periodo di guerra tra Francia e Spagna e stabilì per quasi un secolo e mezzo la mappa politica in Italia. Fu la Spagna che acquisì tutto il sud Italia, comprese le isole, il ducato di Milano e lo Stato dei Presidi in Toscana; ciò fu possibile anche per il forte legame religioso tra Roma e Madrid e per i finanzieri genovesi e toscani che

assistevano la corte a Madrid. La sola entità territoriale che rimase indipendente fu la Repubblica di Venezia, per la libertà acquisita nel 1529 dopo la pace di Cambrai, e che era tutta protesa verso il suo impero marittimo e a mantenere la pace per la propria sopravvivenza.

Dalla fine del Rinascimento e per tutto il dominio spagnolo si nota un periodo oscuro per l'Italia, marcato dall'asservimento a potenze straniere, dal declino economico e dalla degenerazione intellettuale e morale. Nell'ultimo periodo del Seicento alcuni studiosi riconobbero il fallimento degli italiani nel non aver sviluppato uno "stato-nazione" sui modelli dell'Inghilterra, Spagna e Francia. Il modello di sviluppo dello Stato è quello regionalmente forte, ma debole sul piano internazionale rispetto alle potenze del tempo. Questi mini-Stati avevano le caratteristiche dei moderni stati assolutistici, ad esempio la presenza di notabili nei corpi militari e diplomatici e nelle sfere amministrative e finanziarie che erano state pioniere, nell'età rinascimentale, dei principati e delle Repubbliche. Gli intendimenti rinascimentali erano oramai obsoleti e per reggere il confronto coi tempi sarebbe stato necessario uno Stato centralizzato forte e vigoroso: lo Stato assoluto.

Le finanze pubbliche erano chiaramente un elemento cruciale nel processo di edificazione della nuova forma-stato, mentre, tra le caratteristiche amministrative, risulta necessaria la formazione di una burocrazia specializzata per attendere alle funzioni di questo "Leviatano".

In primo luogo risulta utile individuare la relazione tra ente centrale e enti periferici o locali nelle diverse organizzazioni amministrative dei vari "staterelli" italiani.

Carattere comune delle politiche finanziarie adottate dai vari Stati italiani nel XV e XVI secolo fu il tentativo generale di aumentare rapidamente il carico fiscale ed, in particolare, di regolarizzare la tassazione della ricchezza fondiaria. Tale fu la proposta della *decima scalata* a Firenze e Venezia, dell'*aviaria* a Genova, delle *funzioni fiscali* nel Regno di Napoli, del *sussidio* nello Stato Pontificio e nella terraferma veneziana, del *mensuale* a Milano, e del *tasso* in Piemonte.

La distinzione tra la tassazione diretta e indiretta nel sistema finanziario italiano può essere effettuata solo con grande cautela e a grandi linee, poiché i documenti sono molto confusi e le stesse tasse mal congegnate e male organizzate per l'accertamento, imposizione e riscossione; ad esempio i tributi indiretti, come nei casi sopra riportati, potrebbero essere considerati quali "tasse ad personam", poiché veniva imposto un tributo che gravava non su un bene, ma su quel determinato bene, snaturando il tributo da indiretto a diretto.

Allo stesso tempo il debito pubblico si espanse enormemente e si studiarono nuovi metodi per garantire i debiti e il pagamento degli interessi. Si creò, anche in Italia come in Spagna, un circolo vizioso in cui non si finiva di onorare un prestito per accenderne contemporaneamente un altro.

Furono istituiti i "*monti*" favorendo i prestiti liberi o forzosi che vennero divisi in "*luoghi*", per sanare l'annoso problema debito pubblico / vendita delle tasse.

La Repubblica di Venezia può essere assunta come chiara illustrazione del particolare marchio di conservatorismo e modernità del difficile processo di costituzione dello Stato-ente nell'Italia tra il Rinascimento e la Controriforma. Le principali linee della costituzione politica veneziana furono create nel XIV secolo e non cambiarono sostanzialmente fino alla caduta della Repubblica per mano di Napoleone nel 1797.

Nel periodo delle guerre italiane Venezia aveva già un modello di governo stabile ed armonioso in una combinazione di monarchia (il doge), di aristocrazia (il senato) e di democrazia (il Maggior Consiglio). Prima dell'espansione sulla terraferma le entrate di Venezia venivano da due fonti: tasse indirette sul commercio e sui consumi nel suo prospero porto e prestiti richiesti ai cittadini dal governo in funzione del bisogno -guerra o carestia-.

A Venezia erano i pubblici poteri a controllare la finanza, c'era abbastanza ricchezza e una situazione istituzionale autoctona, autarchica e indipendente, per questi motivi la Serenissima prosperò fino alla conquista napoleonica.

La sovranità spagnola era rappresentata in Italia a **Milano, Napoli, Palermo e Cagliari** da un governatore o un viceré che, essendo straniero e, nella

maggior parte dei casi, stabilito per pochi anni, non possedeva la conoscenza o la determinazione necessaria per mettere in atto riforme. Le leggi imperiali di Carlo V tendevano ad un rispetto delle leggi e delle tradizioni degli Stati ad esso subordinati e ciò non consentiva di amalgamare il mosaico di Stati e nazioni differenti nemmeno dal punto di vista fiscale. Sotto Filippo II il Consiglio d'Italia risiedeva a Madrid come quello di Castiglia, Aragona ed altri, tra i membri del consiglio vi erano dei rappresentanti delle popolazioni dominate che meglio conoscevano la situazione locale e consigliavano il re sulle misure da adottare nei determinati territori. Di tanto in tanto un *visitor* investigava ed esponeva sulla corruzione e i misfatti dei funzionari reali.

Il sovrano ordinò l'istituzione di un catasto nello Stato di Milano per poter meglio imporre e distribuire l'imposta diretta, fonte di ricchezza nel milanese; quindi nel 1543 fu introdotto il *mensuale*, imposta adottata in Spagna dal 1537. Naturalmente ci furono proteste soprattutto da parte dei mercanti, ma fu eliminata l'odiosa tassa di origine feudale per l'acquartieramento delle truppe, inoltre fu migliorata la distribuzione del carico fiscale.

Dopo il 1618, con la riapertura delle ostilità, il regno di Napoli fu quello maggiormente colpito dalla tassazione non perché era più fragile della Lombardia, ma perché era una riserva di militari da usare, quando ce n'era il bisogno nel Nord Europa.

La tassa che dava più entrate era *il focatico o funzioni fiscali* introdotta nel 1443, essa era ripartita e divisa entro quote assegnate a singole province e comunità in stretta proporzione ai fuochi¹². Sebbene questa fosse la tassa base in alcune aree, particolarmente nei centri cittadini, in zone ricche fu attuata l'imposizione indiretta, attraverso le gabelle e dazi. Vi era la totale esenzione del clero e della nobiltà dal pagamento di questi tributi.

Per la riscossione del tributo in questo periodo era divenuta pratica comune in tutta Europa l'appalto delle entrate da parte di ricchi mercanti e finanziari, spesso di origini straniere, con le conseguenze catastrofiche descritte. Dal 1630 al 1640 le condizioni finanziarie del regno di Napoli furono quelle di

¹² Tassa sulle famiglie

permanente bancarotta, ne conseguiva un crescente e smisurato aumento di tasse che portarono ai gravi fatti del 1647-48 in Italia e in Europa¹³.

In Toscana il periodo creativo delle finanze si ebbe, come negli altri Stati, tra il XIV ed il XV secolo, sotto la potente famiglia dei Medici, che attraverso concessioni territoriali e conquiste ampliò i suoi territori fino a raggiungere le attuali dimensioni regionali.

La tassazione diretta era attuata sui proprietari attraverso la decima in conformità ai registri catastali del 1495, poi rivisti nel 1532. Gli affittuari pagavano una tassa personale denominata *decimino* che equivaleva al 5% della decima sulla terra che essi stessi coltivavano.

Tra il Cinque e Seicento ci fu un notevole aumento della tassazione indiretta in Toscana con l'introduzione della vecchia gabella sul sale e nuove tasse furono introdotte, ad esempio sulla vendita della carne. La loro riscossione avveniva a livello centrale attraverso un funzionario chiamato *camerlengo*; in seguito furono creati controlli attraverso delle figure di magistrati per controllare le entrate dell'amministrazione locale: i *nove conservatori della giurisdizione e del dominio fiorentino*.

Il Piemonte fu l'unico Stato a controllare efficacemente gli appaltatori d'imposta; seguendo il modello francese, creò effettivamente un misto tra l'appalto e la riscossione regia sotto i Savoia. Questo Stato presenta un quadro molto differente dagli altri Stati italici e fu l'unico che trasse qualche vantaggio dalle guerre grazie ai servizi offerti dalla casa Savoia.

Emanuele Filiberto nel ruolo di edificatore dello Stato fu molto attento alle finanze e, nel 1562, impose il *tasso*, una tipica ripartizione di tasse il cui ammontare fu fissato in scudi d'oro, così da renderlo immune da processi d'inflazione. Il *tasso* dal 1572 fu complementato dal comparto dei grani e, in periodi di scarsità finanziarie, furono introdotti vari tipi di gabelle come negli altri Stati.

¹³ Tilly, *La Francia in fiamme*. Con la fine della Guerra dei Trent'anni tutti gli stati escono esausti dal conflitto, le loro finanze dissanguate, hanno bisogno di finanziatori e li trovano nei rapaci anticipatori d'imposta; costoro chiedono al prestito un interesse maggiore ed una maggiore libertà d'azione verso i contribuenti. Ciò porterà a gravi rivolte sociali in tutta Europa, a partire da Napoli con Masaniello, a Palermo, in Catalogna in Germania e in Francia la resistenza al fiscalismo culminò con la fronda la Fronda (1648-1653) che metterà in serio pericolo le fondamenta dello Stato.
Passim

Nel 1698 il Piemonte ritorna al sistema dell'appalto esterno: l'amministrazione di tutte le principali gabelle fu concentrata in un unico appaltatore e posta nelle mani di una compagnia di finanzieri francesi che introdusse un più razionale e lucrativo metodo di riscossione. Qualche anno prima i *direttori o referendari provinciali* erano stati trasformati in intendenti, sul modello francese, e mandati nelle province a controllare che non si evadessero i tributi. Allo stesso tempo fu aumentata la tassa sulla terra che in seguito, nel 1731, condusse *all'editto di perequazione*, che doveva essere il punto di partenza per l'edificazione di un nuovo catasto. Esso fu essenzialmente una redistribuzione del carico tributario sulle basi di una stima del capitale fondiario.

Nel 1717 il Consiglio delle Finanze Regie pienamente operante, redigeva bilanci annuali di previsione delle entrate e delle spese. Il segretario del re e il Contadore Generale erano, tra gli stessi membri del Consiglio, i responsabili della spesa militare.

I dipartimenti subordinati al Consiglio furono raggruppati in quattro aziende e uno di tali dipartimenti fu posto sotto la direzione delle *finanze generali* per la riscossione di tutte le entrate (1730), in questo modo si ebbe una singola agenzia centralizzata per le previsioni di entrata nelle tesorerie e negli appalti di tributi; inoltre furono istituiti revisori dei conti e una burocrazia contabile. Si nota quindi come le direttive dell'amministrazione centrale delle finanze insistevano sempre di più per creare un forte legame con le autorità locali e per abolire i privilegi del clero e della nobiltà. Ultimo tassello della riforma fu quello di controllare il debito pubblico e i prestiti fatti a vario titolo allo Stato.

Nel diciottesimo secolo, in pieno Illuminismo, l'argomento chiave degli intellettuali del tempo era quello di una maggiore giustizia fiscale, essi consigliavano i sovrani sui comportamenti da tenere per migliorare la condizione dei poveri.

Il *Trattato dei tributi* di Carlo Broggia (1742) e quello sulla *Pubblica felicità oggetto dei buoni principi* di Ludovico Muratori (1749) sono tipiche opere della fase di penetrazione intellettuale del modello inglese.

In un solo punto gli illuministi concordavano e cioè nella laicizzazione (secolarizzazione) dello Stato; eliminazione di tutti i privilegi dei nobili ed ecclesiastici, equità nella tassazione e distribuzione dei carichi tributari tra le varie classi sociali e in proporzione alla ricchezza posseduta. Le resistenze a questi intendimenti in alcuni Paesi furono molto forti a causa della reazione feudale.

Carlo di Borbone re di Napoli dal 1734 al 1759 nei primi anni del suo regno sembrava opporsi al potere della nobiltà e lottare contro i privilegi della chiesa, egli migliorò agricoltura e commercio e decise di istituire una nuova registrazione dei beni in terreni, col l'istituzione del *catasto onciario*. Su indicazioni del Broggia¹⁴, che avrà molti discepoli, e di altri Illuministi meridionali, nel 1751 il Re istituì la *Giunta delle ricompre* per discutere del diritto dello Stato a riacquistare le entrate alienate, ma la querelle tra gli avvocati regi e quelli degli "arrendatori" comportò che il tribunale lasciasse la riscossione dei tributi "*insolutum*" agli arrendatori. Fu questo un episodio grave e di grande insipienza dei vertici dello Stato poiché fu perso il controllo documentale sulla finanza pubblica, divenuta appannaggio degli arrendatori.

Per lo sviluppo economico e il benessere c'era il bisogno di un controllo delle finanze e questo restava nelle mani degli arrendatori, classe di finanzieri parassitaria che agiva ovviamente "pro domo sua".

Una delle voci contrarie alla statalizzazione della riscossione (Regia) è quella del Genovesi, egli distingue lo spirito finanziario dalla pratica dei finanzieri e sulla differenza delle entrate del principe e della nazione. Sulla questione della riscossione tra regia e appalto, egli preferisce la seconda e, nonostante il riconoscimento delle continue vessazioni ai danni del contribuente, la ritiene più sicura per il fisco, a patto che gli appaltatori siano sottoposti a condizioni determinate e precise¹⁵.

¹⁴ C. A. Broggia, *Trattato de' tributi*

¹⁵ Genovesi, *Scritti economici* / Antonio Genovesi, a cura di Maria Luisa Perna, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici 1984

Nel pensiero del Filangieri¹⁶ invece la riscossione dei tributi doveva essere compiuta dalle autorità locali o da organi amministrativi dello Stato, niente regia o appalto, ma direttamente dalla burocrazia degli uffici statali.

Nel frattempo la storia avanza e anche nel Regno di Napoli, sulla spinta della Rivoluzione Francese, le condizioni cambiano velocemente: la Repubblica Partenopea, seguendo le dottrine napoleoniche, che già in Francia erano state applicate, ebbe un atteggiamento contrario a finanzieri e appaltatori, statalizzò la riscossione, oltre a imporre nuove tipologie di tributi.

La reazione contro la Repubblica Partenopea partì dal cardinal Ruffo, che organizzò, in Calabria, un'insurrezione dei contadini, stremati dai nuovi carichi tributari, a cui si unirono amministratori, appaltatori generali di tasse o collettori di diritti signorili per conto dei grandi latifondisti del Paese.

Tra le molte riforme introdotte dai Francesi emerge l'applicazione dell'imposta diretta e la creazione del ruolo (1806/1815)¹⁷.

Mentre nel Regno napoletano si falliva la modernizzazione delle finanze, ci furono progressi in **Lombardia e Toscana**, ambedue dipendenti, per motivi diversi, dagli Asburgo.

In Toscana, nel 1740 esisteva un Consiglio delle Finanze dipendente da Vienna; la struttura della tassazione, complicata e disomogenea fu abbandonata, e per la riscossione ci si affidò a una società di finanzieri francesi, i *Fermieux généraux*, che pagarono per l'appalto una somma annuale.

Nella **Lombardia** austriaca Maria Teresa creò un sistema di riscossione dei tributi, il non riscosso come riscosso, che fu adottato, come vedremo, dal neonato Regno d'Italia nel 1870, e che durerà, con poche modifiche, fino al 1997 (!).

Sia in Lombardia che in Toscana sotto gli austriaci furono rimodernati i catasti; il primo era tecnicamente molto preciso e sofisticato, unico in Italia, ed era basato principalmente su un'imposta di ripartizione e in secondo luogo su un'imposta di quotità. Il catasto lombardo fungeva da modello per molti Stati italiani che tendevano ad imitarlo, così fu nella **Toscana** del giovane

¹⁶ Filangieri: *Scienza della legislazione*, Procaccini Istituto italiano per gli studi filosofici. Napoli 1985

¹⁷ R. De Lorenzo, *Proprietà fondiaria e fisco nel Mezzogiorno*. Centro studi per il Cilento e il Vallo di Diano. 1984

illuminato Pietro Leopoldo (1765-90) che, non contento, agì anche dal lato delle imposte indirette riassetando le finanze statali.

L'azione di Pietro Leopoldo non si fermò solo a questo aspetto, ma abolì il sistema del General farm (appalto delle imposte) per creare la riscossione diretta da parte di organi statali (regia) e porre, quindi, sotto controllo le finanze pubbliche, eliminando una ragnatela intricata di privilegi ed esenzioni (1768).

Pietro Leopoldo su consiglio del fidato e influente Francesco Maria Gianni cercò di eliminare completamente il debito pubblico (1780). Il Gianni lottava contro il partito fisiocratico toscano che chiedeva l'istituzione della tassa unica sulla proprietà terriera ed un nuovo catasto come base necessaria per la distribuzione dei carichi tributari.

Le idee di Gianni a proposito dell'appalto dei tributi si ritrovano nella sua espressione: *"Il mostro che avvinghiatosi intorno al corpo infermo della Toscana, ne impediva ogni movimento e ne succhiava cupidamente le ultime gocce"*¹⁸.

Pietro Leopoldo lasciò la Toscana per la corona in Vienna diventando imperatore e alla sua dipartita bisogna rilevare che, secondo il piano di Gianni, il debito pubblico toscano era stato cancellato di quasi tre quarti.

Abbiamo visto che l'unico Stato italico che assunse una forma moderna ed al passo con i tempi era il Piemonte che, con un'oculata politica fiscale, creò le condizioni finanziarie per poter essere autonomo e autosufficiente.

Tutte le divisioni politiche e le dipendenze dagli Stati esteri rendono difficile uno studio sistematico sull'imposizione dei tributi, sulla loro natura e il loro gettito, nonché sulla capacità contributiva e distributiva della popolazione.

Tra i vari studiosi della materia si riportano i contributi che seguono.

L. Pezzolo¹⁹ analizza a **Venezia** le aspre vertenze tra sovrano e gli organi politici locali, i binomi esercito-imposta, guerra-fiscalità, il corpo dei contribuenti e la riscossione delle imposte che richiedeva una definizione e una strutturazione dei meccanismi di prelievo, nonché la formazione di un apparato amministrativo sia a livello centrale che periferico. L'esazione dei

¹⁸ Elogio del Bandini, raccolta del Custodi p. m. p.p. 100-106

¹⁹ L. Pezzolo, *L'oro dello Stato*, Il Cardo, Venezia 1990

tributi e il rendere giustizia sono i due aspetti che lo Stato (non solo veneziano) percorre per darsi una struttura diffusa in tutto il territorio, e nello stesso tempo per rafforzare e ampliare gli organi centrali. Soprattutto nei paesi in cui la presenza di giurisdizioni signorili è sensibile, lo Stato, tramite l'amministrazione della giustizia e l'istituzione di una fiscalità regia, ponendosi in concorrenza con i poteri locali acquista sempre maggior spazio a scapito dell'area di potere signorile. Questo processo si manifesta e tende a realizzarsi nel lungo periodo, con interruzioni, duri contrasti e clamorose contraddizioni. Il Sovrano tende a limitare il potere signorile da un lato, dall'altro promuove una mobilità sociale attraverso lo sviluppo dell'apparato amministrativo che provoca un continuo ricambio negli strati medio-alti del corpo sociale.

L. De Rosa²⁰ nello studio sugli arrendamenti nel Regno di Napoli, mette in luce, innanzitutto, la volontà dei pubblici poteri di portare (riportare) e a più riprese, nel corso dell'età moderna, la riscossione dei tributi all'interno dello Stato come le teorie dominanti dell'epoca propugnavano.

Nel Regno di Napoli i tentativi di portare il settore della riscossione all'interno dello Stato fallirono sempre, si ricorda il caso del 1632, e quello del 1751, di cui sopra si è riportato (istituzione della Giunta delle ricompre), laddove, in buona sostanza, il processo di rifeudalizzazione del territorio, aveva portato l'apparato statale indietro nel tempo, mentre le nuove teorie politiche, portatrici di cambiamenti, avevano poco terreno per attecchire e svilupparsi nonostante i suggerimenti dei pur fini intellettuali meridionali.

Gli affittamenti di debito pubblico erano molteplici e si facevano per articolo secondo la rendita che si poteva trarre, il De Rosa ne individua tre²¹ e li descrive in modo particolareggiato, inoltre mette in luce il rapporto e la struttura arrendamento/arrendatore e quest'ultimo poteva anche essere una persona diversa, poiché il titolo di debito pubblico posto sul mercato poteva essere scambiato; un po' come accadeva con i pubblicani al tempo dei romani e oggi con le cartolarizzazioni.

²⁰ L. De Rosa. Studi sugli arrendamenti nel Regno di Napoli 1648/1806 ISSM C.N.R. Ristampa edizione 1958

²¹ Jus prohibendi delle carte da gioco, l'arrendamento di piazza maggiore, jus prohibendi dell'acquvite.

A. Bulgarelli Lukacs²² svolge il proprio lavoro dandogli un taglio politico, la volontà del sovrano nell'edificazione dello Stato Assoluto è di imporre l'imposta diretta²³ nel Regno al fine di controllare e sfruttare i latifondisti e il clero, ma essa rimane subalterna rispetto alle imposte indirette per tutta la durata del Regno, mentre le classi privilegiate, in forza del loro potere acquisito, scaricano il carico tributario sulle classi lavoratrici.

Lavoro della stessa impostazione è quello di F. Caracciolo²⁴ che evidenzia l'iniqua ripartizione dei gravami sulla società e le risorse dei contribuenti. Il rafforzamento del potere regio degli Aragonesi alla fine del Quattrocento provocò un mutamento nell'ordinamento di terre e città con l'intento di indebolire le spinte centrifughe dovute al baronaggio. Con queste misure i governanti avrebbero spostato o avrebbero dovuto spostare il potere dalla nobiltà a una larga parte di cittadini, ed in questo modo assumere il potere assoluto.

Restava tuttavia il grave dissesto delle finanze statali, poiché in primo luogo, vi erano ceti privilegiati che non pagavano e si opponevano fortemente all'istituzione dell'imposta diretta, mentre in secondo luogo, non meno importante, molti tipi di tributi, specie quelli indiretti, venivano riscossi mediante appalto o affitto, realizzando così quella "cessione di sovranità" più volte richiamata in queste pagine. Affittuari o appaltatori corrispondevano in anticipo un determinato prezzo acquistando il diritto di introitare in proprio il gettito di quelle imposte per un determinato periodo.

Il sistema avrebbe creato sperequazioni economiche e sociali tra le varie unità giacché il contratto si effettuava secondo la rendita che l'unità amministrativa poteva offrire. Altro aspetto non di minore importanza era l'effettivo risultato economico per le casse statali dato che i finanziari che partecipavano alle gare o versavano all'erario dei piccoli anticipi -nel caso dell'appalto alla riscossione- oppure effettuavano delle cospicue trattenute sui proventi direttamente incassati quando erano titolari dell'affitto della riscossione di tributi. In entrambe le tipologie di cessione della riscossione quindi si verificava un grave

²² A. Bulgarelli Lukacs. L'imposta diretta nel Regno di Napoli in età moderna. Franco Angeli Milano 1993

²³ Le imposte dirette nel regno di natura ordinaria erano le *funzioni fiscali e l'adoha*, di natura straordinaria erano i *donativi e i valimenti*

²⁴ F. Caracciolo. *Sud debiti e gabelle* ESI Napoli

danno alle finanze statali, nel senso di minori entrate fiscali per lo Stato ed il progressivo impoverimento dell'economia del Paese assoggettato ad un vero e proprio regime di estorsione più o meno legalizzata.

.....segue nella terza parte.....