

# **CAPITOLO I**

## **DALLO STATO PATRIMONIALE ALLO STATO FISCALE (SECOLI XI-XV)**

A differenza degli Stati moderni, i regni sorti tra V e X secolo non erano basati su istituzioni durevoli e impersonali e non possedevano una base territoriale stabile e definita. Si basavano su aggregazioni di gruppi e individui legati da vincoli personali, che erano strutturalmente fluttuanti, instabili e limitati dal punto di vista temporale, mentre la natura personale dei legami faceva sì che i vincoli dovessero essere rinnovati alla morte del sovrano.

Il primo sviluppo degli Stati europei fu contraddistinto dallo sforzo di consolidare queste aggregazioni, rendendole permanenti e territorialmente definite. Nel contempo, si delinearono anche due dei caratteri originali e distintivi che gli Stati europei avrebbero fatto propri nei secoli successivi:

1) COMPETIZIONE PERMANENTE

2) PLURALISMO DEI POTERI INTERNI

**CONTESTO EURO-ASIATICO:** le vicende dell'Europa occidentale nel Medioevo presentano un forte grado di eccentricità nel contesto euro-asiatico. Vasti e coordinati imperi centralizzati continuarono ad operare nel Mediterraneo orientale bizantino, nel Medio Oriente e Nord Africa arabo, nell'Estremo oriente cinese.

In Europa il potere politico andò frazionandosi e lo Stato regredì a livelli di organizzazione così rudimentali da smarrire il senso di territorialità.

Fondati su vincoli e alleanze interpersonali, gli Stati dell'alto Medioevo furono caratterizzati da un ridotto apparato burocratico. Gli incarichi costituivano titoli onorifici concessi ad alleati del sovrano e non gravavano sull'erario.

Le attività di manutenzione e costruzione delle poche infrastrutture di interesse strategico erano minime e non presentavano oneri finanziari, perché affidate alla cura di chi le usava o soggette a corvées obbligatorie.

La guerra era l'unica attività pubblica più importante, ma era anche un'attività che non prevedeva salariati ed era finanziata con le razzie e il bottino sottratto ai nemici.

I compiti di protezione militare erano assolti da eserciti relativamente piccoli, fondati sul servizio di nobili/guerrieri, definiti BELLATORES, che provvedevano al proprio equipaggiamento e disponevano di un proprio seguito.

Si narra che persino un monarca potente come Carlo Magno sentì il bisogno di stabilire una residenza fissa ad Aquisgrana solo negli ultimi anni di regno e più per motivi di prestigio imperiale che per soddisfare le esigenze della scarsa burocrazia, composta da una piccola parte di funzionari di cui disponevano i suoi pari, gli imperatori bizantini a Costantinopoli o i califfi arabi a Baghdad e Cordova.

Per acquisire conoscenza diretta dei propri domini, ma anche per mantenere visibile e vigorosa l'autorità reale, doveva essere il sovrano a spostarsi, visitando con regolarità le province soggette. Si parlava di **PRESENTIA REGIS** per intendere pace e prosperità e **ABSENTIA REGIS** per anarchia e discordia.

.

Solo dall'XI secolo i processi di aggregazione territoriale e unificazione interna cominciarono a prevalere sulle tendenze disgregatrici, a partire da alcune regioni destinate a giocare un ruolo chiave nei futuri sviluppi dell'Europa occidentale.

Con la costante presenza di molti centri di potere in competizione si affiancò il dispiegarsi di un lento ma irreversibile processo di rafforzamento dell'autorità di governo. La **CONCENTRAZIONE DEL POTERE POLITICO** procedette parallelamente alla individuazione di fonti di finanziamento adeguate a sostenere l'attività di governo.

L'esercizio della sovranità iniziò a ricomporsi, al monarca fu riconosciuta la supremazia dell'autorità, fu attribuito un numero limitato ma preciso di funzioni e, tra XIII e XIV secolo, le principali monarchie europee svolsero 3 funzioni: 1) **PROTEZIONE DEI SUDDITI E DEI LORO BENI**; 2) **ESERCIZIO DELLA GIUSTIZIA**; 3) **REPERIMENTO DELLE RISORSE NECESSARIE**.

LA GIUSTIZIA/diritto romano: la diffusione del DIRITTO ROMANO è considerata da molti storici un passaggio decisivo nella storia europea, alla radice di quello che Max Weber ha definito STATO RAZIONALE, poggiante su un diritto razionale e una burocrazia di mestiere.

Dalla amministrazione della giustizia derivarono benefici al potere regio: 1) il prestigio e l'autorità ne uscirono molto accresciuti agli occhi dei sudditi, come Luigi il Santo di Francia che senza intermediari ascoltava le lagnanze dei sudditi; 2) si sviluppò un sistema di corti regie per soddisfare le esigenze di amministrazione della giustizia di tutte le comunità del regno, aumentando il personale alle dipendenze della corona e le risorse, derivanti dal pagamento delle parti in causa, da ammende e confische.

All'acquisizione del sovrano di un **DUPLICE RUOLO DI SUPREMO GIUDICE E LEGISLATORE** si accompagnò l'evoluzione in senso territoriale delle monarchie occidentali e il riemergere della prospettiva di un potere pubblico impersonale.

Il sovrano cessò di identificarsi con il popolo per identificarsi con il territorio del regno. Attorno al 1120, per la prima volta Luigi VI abbandonò il titolo di **REX FRANCORUM O RE DEI FRANCHI** per divenire **REX FRANCIAE – RE DI FRANCIA**.

Al crescente definirsi dell'autorità del sovrano si associò nel corso del XIII secolo anche una nuova teoria della regalità. Ernst Kantorowicz ha individuato nello **SDOPPIAMENTO DEL CORPO DEL SOVRANO** uno

1) naturale e uno mortale,

2) l'altro politico e immortale,

il primo affiorare dell'idea di una autorità astratta e impersonale, slegata dalla persona fisica del singolo sovrano.

La forma di Stato che cominciò ad emergere dal medioevo favorì numerosi cambiamenti protesi a stabilire un potere più esteso e duraturo dei sovrani, i quali, avendo bisogno di apparire come il simbolo autorevole della regalità, avevano bisogno di strutture di governo permanenti e di individuare fonti regolari di finanziamento.

Fu attorno alle residenze invernali che cominciarono a prendere corpo i primi nuclei di amministrazione stabile con il progressivo formarsi di un complesso di edifici reali che ospitavano la corte e un gruppo di funzionari regi. Per esempio, forme primordiali di cellule burocratiche sorsero durante il regno di Filippo Augusto (1165-1223) in Francia dove cominciò a prendere forma un modello di reggia, il PALAIS ROYAL di Parigi, capace di ospitare sia le stanze del sovrano che gli organi del potere regio. Al centro della residenza c'era la camera reale e i MINISTERIA, gli uffici che si occupavano di tutte le esigenze del sovrano e della sua corte.



Questo sistema di cellule burocratiche elementari e indifferenziate iniziò a svilupparsi man mano che i problemi posti dalla gestione dello Stato si fecero più complessi.

Accanto ad uffici dalle funzioni domestiche della casa, *FAMILIA REGIS*, cominciarono a fare la loro comparsa altri uffici destinati alla amministrazione dello Stato, *CURIA REGIS*. Funzioni domestiche e funzioni politiche erano inizialmente confuse e poi si separarono e lo stesso fu per i funzionari di professione, in prevalenza chierici e giuristi, privi di legami personali con il re e la corte e provvisti di sapere e degli strumenti tecnici dell'amministrazione.

Al primo palesarsi di forme di amministrazione burocratica si palesarono forme di tassazione permanente, che gettarono le basi per lo sviluppo dello Stato fiscale.

L'EMERGERE DI UNA FINANZA STATALE fu segnalato dalla costituzione di uffici preposti al controllo e al maneggio del denaro pubblico.

Alla fine del XIII secolo sia in Francia che in Inghilterra esistevano CAMERE DEI CONTI, destinate a sorvegliare il flusso di risorse appannaggio della Corona.

L'individuazione di regolari fonti di finanziamento affidabili e rinnovabili fu il principale obiettivo dei governi, che dovevano trovare una soluzione per il proprio mantenimento. Era una vera sfida perché c'era ancora l'ombra della struttura politica e amministrativa imperiale romana il cui collasso portò a sgretolare anche l'apparato fiscale e il sistema finanziario. Così, erosione dell'autorità politica e dissoluzione del sistema fiscale avanzarono di pari passo.

Molte antiche imposte romane, come la IUGATIO (IMPOSTA SULLE SUPERFICI COLTIVATE) e la CAPITATIO (IMPOSTA SULLE PERSONE) furono abbandonate e le possibilità di rilievo fiscale si scontravano con 2 ostacoli: 1) i limiti posti dalla bassa produttività del lavoro; 2) le difficoltà di accertamento, di riscossione e di trasferimento.

La tassazione diretta sui redditi cessò e acquistò carattere eccezionale e al suo posto sopravvissero una serie di diritti e obblighi riscossi in natura o sotto forma di servizi. La tassazione indiretta, gravante sui consumi, sui commerci e sugli scambi, sopravvisse a lungo come unica forma di prelievo, anche se con caratteri di incidenza estremamente variabili da regione a regione.

Al di là di tutto, le difficoltà a garantirsi un regolare flusso di proventi fiscali spinse i sovrani dell'alto Medioevo a cercare altrove fonti di reddito affidabili e rinnovabili. La soluzione fu trovata facendo del patrimonio della famiglia reale il pilastro dell'AERARIUM. Il demanio divenne bene primario e la principale fonte di reddito per le finanze della corona. Le nascenti dinastie europee fondarono al principio la propria potenza sul patrimonio e sulle rendite garantite dalla diretta proprietà di immensi possedimenti fondiari.

Fino al XIII SECOLO, almeno metà del reddito della Corona proveniva dalle rendite delle terre di proprietà reale sia in Francia che in Inghilterra, ma l'allargamento delle competenze e la crescente identificazione simbolica del monarca con il regno indusse i sovrani a rivendicare speciali diritti giurisdizionali su tutto il territorio detti REGALIE, che potevano essere ceduti a terzi, individui e comunità, dietro il pagamento di un affitto. Diritti di caccia e di pesca, diritti di pascolo e di raccolta del legname, diritti di sfruttamento di miniere fornivano preziose entrate aggiuntive. La rivendicazione di REGALIE si estese anche ad altre attività assoggettabili quali il diritto di stabilire le unità di misura, i diritti di conio e i diritti di sfruttamento del sale.

Fra XIII e XIV secolo si registrarono alcune decisive trasformazioni che hanno indotto gli storici a parlare di transizione dallo STATO PATRIMONIALE ALLO STATO FISCALE nell'Europa occidentale, cioè da uno Stato che cominciava a ricavare la maggior parte delle proprie risorse non dai beni posseduti ma dalla tassazione.

Non fu un passaggio rapido e neppure lineare, tuttavia la linea di tendenza negli Stati dell'Europa occidentale appare chiara: i vasti possedimenti regi continuarono a svolgere ancora a lungo una funzione economica di rilievo, ma persero la loro centralità a vantaggio della tassazione che divenne la principale fonte di entrate.

Invano i diversi corpi rappresentativi, come parlamento inglese, stati generali e assemblee provinciali francesi, continuarono ad esortare i rispettivi sovrani a VIVERE DEL PROPRIO, ricordando che il ricorso alle imposte costituiva un provvedimento temporaneo e di natura eccezionale. Anche il pensiero politico medievale non rifiutava l'idea di uno Stato forte e ben ordinato, ma riteneva che ciò non dovesse comportare un onere per i contribuenti.

Il ricorso improprio alla fiscalità fu denunciato da Tommaso d'Aquino come peccato mortale, di cui i sudditi erano testimoni e di cui il sovrano sarebbe stato chiamato a rendere conto nel giorno del giudizio universale.

In realtà le cose andavano diversamente: sia le elaborazioni teoriche che le resistenze dei sudditi cozzarono contro la dilatazione delle funzioni amministrative affidate alla corona e contro il rinnovarsi delle emergenze belliche. Se il sovrano doveva garantire una adeguata protezione ai sudditi era inevitabile che questi ultimi si piegassero a fornirgli i mezzi necessari per provvedervi. Non potendo più vivere del proprio era gioco forza che mettesse mano su una quota della ricchezza in circolazione.

L'introduzione di forme di tassazione nell'Europa medievale ebbe carattere straordinario e procedette lungo linee negoziali che prefiguravano uno scambio fra sudditi e monarca: all'accettazione di determinate forme di prelievo da parte degli uni corrispose il riconoscimento di un diritto alla rappresentanza da parte dell'altro. In Castiglia e Aragona i sovrani dovevano sottoporre le richieste di tributi all'approvazione della Cortes, in Inghilterra i contributi finanziari erano soggetti all'avvallo del Parlamento, mentre in Francia il re doveva ottenere l'approvazione dei parlamenti provinciali o degli Stati Generali.

In Castiglia le Cortes erano assemblee rappresentative, composte da esponenti del clero, della nobiltà e delle città, regolarmente convocate fino al 1188. In Inghilterra il Parlamento emerse nei decenni centrali del XIII secolo da semplici assemblee di notabili convocate dal re.

L'idea di riunire il Parlamento per ratificare la tassazione straordinaria fu instaurata nel 1295 da Edoardo I con il MODEL PARLIAMENT una assemblea rappresentativa di tutti i ceti del regno secondo la celebre massima WHAT TOUCHES ALL SHOULD BE APPROVED BY ALL. Gli Stati generali francesi furono riuniti per la prima volta da Filippo il Bello il 10 aprile 1302 nella cattedrale di Notre Dame a Parigi. Alquanto varie erano le questioni su cui questa assemblea poteva essere chiamata a pronunciarsi ma il tema più caldo fu l'introduzione di una nuova tassazione su richiesta del re. Nel 1356, all'inizio della guerra dei Cento Anni, furono fissate forme di tassazione permanente e il re ratificò la consultazione dei contribuenti tramite gli stati generali.

La frequenza e la lunga durata dei conflitti fece sì che il ricorso alla tassazione divenisse sempre più sistematico e il contributo delle imposte al bilancio dello Stato fece sì che si trasformasse da accessorio e temporaneo in indispensabile e permanente. Lo stesso vale per un certo numero di imposte, avviando la costruzione di un sistema fiscale permanente.

Basta pensare che in Inghilterra i proventi fiscali costituivano una parte delle rendite della corona. Tra l'altro, le dimensioni geograficamente ben definite contribuirono in Inghilterra al precoce sviluppo unitario di istituzioni militari e giurisdizionali. Anche il sistema fiscale venne ad articolarsi su un numero limitato di imposte dirette e indirette. In Francia, lo sviluppo di un sistema di emanazione fiscale fu lento e macchinoso perché i sovrani continuarono a vivere di espedienti e perché non riuscirono ad imporre uniformità impositiva. Le diverse province del regno rimasero caratterizzate da regimi fiscali differenti, generando una tale instabilità che rimase un problema insolubile fino alla rivoluzione.



La struttura impositiva francese prese forma nella seconda metà del '300 con la TAILLE, una imposta diretta personale nella Francia centro-settentrionale e fondiaria nella Francia meridionale e la GABELLE, una tassa di monopolio sul commercio del sale a cui si aggiunsero dazi di esportazione che non ebbero mai il rilievo assunto dai dazi sul commercio inglesi.

In Spagna lo sviluppo di un sistema fiscale prese le mosse dalla Castiglia dove, nonostante la guerra, legata alla riconquista contro i Mori tra X e XV secolo, e l'assenza di un patrimonio regio di qualche rilevanza contribuirono a far emergere l'idea che il sovrano non dovesse vivere del suo, ma dipendesse dai contributi dei sudditi. In Castiglia la tassazione assunse un precoce carattere di modernità, diventando molto presto espressione dello speciale legame tra sovrano e sudditi. Fra il 1338 e 1406 la formazione del sistema fiscale statale fu completato da Alfonso XI ed Enrico III con l'istituzione di diritti di monopolio sulla produzione e la commercializzazione del sale e con l'ALCABALA, imposta sui consumi.

CHIESA: la situazione europea era ulteriormente complicata dalla posizione di rilievo e di indipendenza assunta dalla Chiesa di Roma, che riuscì ad acquisire molte funzioni altrove di appannaggio dello Stato. In molte civiltà, Stato e Chiesa tendono a coincidere e i sovrani hanno sovente rafforzato la propria autorità assumendo anche potere religioso. Nell'antica Roma gli imperatori avevano goduto di venerazione divina e delle funzioni di PONTIFEX MAXIMUS.

Comunque, agevolati dalla migrazione del potere politico lontano da Roma furono i Papi ad accumulare al proprio potere spirituale un non marginale potere temporale attraverso il controllo diretto di vasti possedimenti concentrati in Italia Centrale o PATRIMONIUM PETRI. In aggiunta il papato accumulò una sapienza e una pratica amministrative ben più articolate e sviluppate delle monarchie coeve.

Fino al tardo Medioevo l'organizzazione curiale era in vantaggio rispetto a quella dei sovrani laici, al punto che gli ambiti temporali lasciati sguarniti dal potere laico furono in buona parte occupati dalla Chiesa, che si era precocemente dotata di un proprio ordinamento giuridico e che aveva assemblato un efficace sistema di amministrazione, capace di penetrare anche negli angoli più remoti del continente europeo. Governata da Roma, nella figura del pontefice si concentravano le potestà legislative, giudiziaria ed esecutiva, la Chiesa fu un precoce modello di governo burocratico e accentrato.

Forte di una presenza capillare, dotata di grandi mezzi economici e provvista di autorità morale e culturale, la Curia romana ha rappresentato per molto tempo l'apparato amministrativo centralizzato più avanzato dell'Europa occidentale, grazie all'accorto esercizio della sovranità fiscale papale e dal conseguente dispiegarsi di una politica di centralizzazione fiscale. I proventi dei pontefici erano SPIRITUALI E TEMPORALI.

Come sovrano spirituale il pontefice aveva il diritto di tassare i patrimoni ecclesiastici, come sovrano temporale poteva riscuotere imposte dai territori dello Stato della Chiesa. Fu l'esercizio della FISCALITÀ SPIRITUALE a trasformare il papato in una potenza finanziaria. La tassazione sul clero prese la forma semplice e rappresentò un flusso di risorse, che richiese lo sviluppo di un sistema finanziario in grado di raccogliere e trasferire somme imponenti da un capo all'altro dell'Europa.

Il precoce sviluppo del fiscalismo papale fece della Chiesa la massima potenza finanziaria europea e generò un apparato finanziario di grande complessità, al cui funzionamento parteciparono anche le principali case bancarie senesi e fiorentine, incaricate di raccogliere e trasferire le somme riscosse. Alla base del successo commerciale del Banco dei Medici di Firenze ci furono i legami con il fondatore Giovanni Bicci e il figlio Cosimo il Vecchio, che seppero stabilire relazioni con la Curia pontificia, monopolizzandone le transizioni finanziarie a livello europeo all'inizio del '400.

L'espansione della fiscalità ecclesiastica giocò un ruolo fondamentale anche per il risveglio della fiscalità laica, che ne intuì le potenzialità e cercò di adattarne e imitarne le forme. Da un lato i sovrani cercarono a loro volta di dotarsi di una amministrazione fiscale capace di operare in tutto lo Stato e di individuare nuove fonti di reddito, dall'altro cercano di utilizzare la propria autorità per intercettare, almeno in parte, i frutti delle decime riscosse sui loro territori.

**GLI STATI CITTADINI:** nel Medioevo le unità politiche più solide e coese erano di piccole dimensioni e quindi è ovvio che prima del '500 i maggiori progressi nell'amministrazione e nella finanza pubblica siano stati compiuti a livello cittadino. I privilegi economici e giuridici di cui godevano le aree urbane favorirono lo sviluppo di forme avanzate di autonomia politica, sorrette da un forte senso di appartenenza municipale. In Italia centro-settentrionale le città si imposero come autentici laboratori di innovazione tanto nel campo economico che nell'arte di governo ed è qui che si inizia ad avere una nuova concezione di res pubblica, assieme a innovazioni nell'ambito dell'organizzazione amministrativa e finanziaria.

La finanza pubblica e i sistemi tributari moderni mossero i primi passi nelle città-stato medievali. L'affermazione delle città-stato fu il risultato di una biforcazione molto importante nello sviluppo politico europeo. Questo cambiamento partì dal basso nel senso che, rivendicando la propria autonomia e mettendosi in competizione con gli Stati territoriali, le città innescarono un processo destinato a portare mutamenti radicali nella concezione del potere pubblico, nelle tecniche di governo e nella organizzazione della finanza pubblica. La dimensione dell'autorità impersonale e collettiva incarnata dalla civitas, la territorialità dell'esercizio del potere, l'elaborazione di un corpo normativo e lo sviluppo di forme permanenti e universali di tassazione registrarono decisivi progressi in ambito cittadino.

La necessità di definire la UTILITÀ COMUNE sulla base di criteri oggettivi e verificabili portò alla produzione e alla conservazione di una corposa legislazione, alla creazione di apparati burocratici specializzati e alla organizzazione di un sistema di finanziamento.

Nel corso del XIII secolo la normativa statutaria comunale ampliò ulteriormente il proprio raggio d'azione: oltre a regolare il funzionamento degli apparati e delle relazioni fra pubblici e privati poteri, gli statuti comunali cominciarono a regolamentare anche i rapporti dei privati fra loro, stabilendo precise norme per la validità dei contratti.

Lo sviluppo dell'amministrazione impose la necessità di costruire strutture adatte ad ospitare assemblee, uffici di governo e quartieri residenziali per un certo numero di magistrati. Nel corso del XIII e XIV secolo i principali Comuni italiani si dotarono di imponenti palazzi pubblici, dove vennero concentrate tutte le attività di governo. Questi edifici avevano una forte valenza simbolica: le dimensioni e la prominentezza dei palazzi pubblici nel tessuto urbano esprimevano l'unità e la potenza della comunità e segnalavano l'importanza e la centralità del governo quale ordinatore della vita cittadina.

Inizialmente erano i cittadini ad occuparsi del governo comunale e, in seguito, la complessità delle attività amministrative fece emergere un corpo di funzionari specializzati e retribuiti. L'ERARIO fu uno degli ambiti di maggiore sviluppo: già a fine XII secolo ogni Comune aveva istituito una Camera, affidata a un CAMERARIUS, un economo assistito da una coorte di funzionari stipendiati, che dovevano reggere le finanze comunali.

Il sistema tributario dell'età comunale si articolò su imposte dirette, prevalenti sulla popolazione del contado e imposte indirette o dazi prevalenti in ambito urbano. Le imposte dirette erano a loro volta suddivise in reali o personali, a seconda che colpissero i beni o le persone.

Inizialmente, la tassazione diretta si fondò soprattutto sul fodro, TASSA FORAGGIO DEI CAVALLI, una importante imposta fondiaria, del tutto sottratta al controllo imperiale tra il 1183 e 1197, e di cui fu reso più regolare ed efficace il prelievo. In età comunale il FODRO si trasformò assumendo forme e combinazioni di tipo TESTATICO cioè gravante sui singoli individui, FOCATICO cioè a colpire i nuclei familiari, BOATERIA cioè gravava sul possesso di buoi da lavoro. Va anche considerata fra le imposte dirette di più efficace e capillare diffusione la GABELLA DEL SALE, una tassa di monopolio, ma in realtà le famiglie erano quasi obbligate ad acquistare un certo quantitativo di sale in ragione del numero di componenti.

La fiscalità comunale si estese in diversi ambiti dell'economia mercantile e professionale con la tassazione indiretta, inasprendo il prelievo. A una tassazione blanda che colpiva gli scambi di merci si sostituivano forme di prelievo che colpivano produzione e consumo.



L'esazione e l'amministrazione delle imposte costituivano compiti complessi. Le imposte e le norme giuridiche che regolavano il prelievo erano stabilite dalle autorità comunali, mentre la riscossione vera e propria era di regola affidata a gruppi di privati, che acquistavano l'appalto di una o più imposte. L'autorità concessionaria si limitava a stabilire le regole e a sorvegliare la corretta applicazione delle norme. In tal modo, l'erario evitava di dilatare enormemente il proprio personale e si garantiva un flusso regolare di risorse.

L'appaltatore, persona fisica o consorzio, garantiva il pagamento rateale di una somma pattuita per un certo numero di anni e si assumeva i rischi della riscossione, nella speranza di un profitto finale. Le autorità cittadine tenevano separato e distinto il bilancio ordinario da quello straordinario. Il primo era interamente assegnato a coprire le spese di una amministrazione abbastanza semplice, salari di funzionari, manutenzione di certi edifici, mantenimento dell'ordine pubblico e così via, mentre nel secondo confluivano tutti gli impegni non preventivati, dagli approvvigionamenti in tempo di carestia alle spese di guerra. Per fronteggiare situazioni di emergenza, i Comuni si affidarono a forme di prelievo straordinario destinate a divenire frequenti ed onerose con l'infittirsi della conflittualità a partire dal XIII secolo.

L'INVENZIONE DEL DEBITO PUBBLICO: il debito pubblico fu un'invenzione del Medioevo europeo e fu l'ambito dove gli uffici finanziari degli Stati cittadini dispiegarono molti elementi di novità. Si dice che furono le emergenze belliche all'origine del ricorso ai prestiti: la incessante competizione militare che fra il XIII e XV secolo contrappose i maggiori Comuni italiani fu la molla che spinse le autorità alla individuazione di sistemi atti a moltiplicare la disponibilità immediata di risorse finanziarie, diluendone il costo su periodi di tempo molto più lunghi. Gran parte delle guerre combattute nel tardo Medioevo da Venezia, Genova e Firenze furono finanziate mediante prestiti, mentre le imposte coprivano le spese in tempo di pace e gli interessi sui mutui.

Lo sviluppo di strumenti creditizi fu uno dei tratti distintivi che accompagnò le trasformazioni economiche dell'età Medievale. Il settore del credito era anche circondato dai pregiudizi della Chiesa che condannava come usuraie le forme di prestito a interesse. La condanna dell'usura fu sancita dal Concilio Laterano del 1139 e reiterata in modo solenne dal Concilio di Vienne del 1311. Ciò non impedì l'avvio di forme istituzionali di esercizio del credito che prefiguravano la banca moderna con tecniche che mascheravano il pagamento di un interesse, ma non mancarono giuristi e canonisti che giustificavano pratiche dirette dalle esigenze mercantili.

## 2 ELEMENTI PROTAGONISTI: MERCANTI CON LIQUIDITÀ – CREDITO COMMERCIALE

I MERCANTI DOTATI DI LIQUIDITÀ differenziarono la loro attività con OPERAZIONI DI CAMBIO MANUALE DI MONETE NELLE FIERE, depositi di conto corrente e trasferimento di somme di denaro tra diversi clienti e diverse piazze commerciali con il GIRO CONTO senza trasferimento effettivo di moneta. Facevano prestiti a interesse a singoli privati, a sovrani e pontefici aggirando i divieti.

Fu ammessa la LEGITTIMITÀ DI UN TITULUS MORAE, un compenso in caso di mancato o ritardato pagamento.

UN SECONDO MODO ERA LEGATO AL CREDITO COMMERCIALE: la dilatazione del credito e dei suoi strumenti si collegava alle particolari esigenze di finanziamento di alcune fasi del ciclo commerciale. Il mercante imprenditore che doveva acquistare la materia prima per le sue manifatture poteva ricorrere al credito quando non disponeva di denaro sufficiente. Per saldare l'acquisto di una partita di merci da rivendere, lo stesso mercante poteva richiedere una dilazione di pagamento. Lo strumento creditizio per rispondere a queste esigenze fu la LETTERA DI CAMBIO, una forma di moneta scritturale: IL MERCANTE DICHIARAVA DI AVER RICEVUTO IN UN DATO LUOGO UNA SOMMA DI DENARO DA UN OPERATORE B, SOMMA CHE SI IMPEGNAVA A RESTITUIRE A UN CORRISPONDENTE DEL CREDITORE C TRAMITE UN SUO AGENTE (D) DOPO UN CERTO PERIODO DI TEMPO E IN UN DATO LUOGO. C'ERANO QUATTRO FIGURE: UN DATORE DI MONETA, UN PRENDITORE O TRAENTE, UN TRATTARIO E UN BENEFICIARIO.

Una variante era la LETTERA DI FIERA tramite la quale un operatore acquistava a credito in una fiera una partita di merci per una somma espressa in una determinata moneta promettendo di saldare il debito in una fiera successiva in un'altra moneta.

Il credito si rivelò presto uno strumento essenziale per la finanza pubblica. I sovrani medievali non ignorarono questo strumento ma competevano da una posizione di svantaggio rispetto ai grandi mercanti perché gli obblighi contratti da un sovrano erano considerati impegni collettivi anziché personali. In pratica, i sovrani non solo non potevano offrire ai creditori la garanzia dei propri sudditi ma nemmeno quella dei propri successori e gli stessi sovrani ogni tanto abusavano del proprio potere rifiutandosi di onorare i debiti troppo onerosi.

In assenza di beni o entrate davvero pignorabili il prestito ai sovrani presentava rischi elevati e in queste condizioni per i re non era facile ottenere credito e chi lo concedeva lo faceva cercando di proteggersi chiedendo in pegno oggetti di grande valore, o esigendo tassi molto più elevati di quelli applicati sui prestiti agli operatori economici o alle città, oppure ottenendo altre lucrose concessioni, in modo da compensare l'implicito rischio di insolvenza.

IL DEBITO PUBBLICO nacque nelle città, dove il credito commerciale, la tassazione monetaria e le strutture burocratiche erano più sviluppati. L'evoluzione politica dei Comuni, l'accrescersi continuo della sfera di intervento pubblico e la competizione tra le principali città provocarono il ricorso sistematico ad entrate creditizie.

Le difficoltà a conciliare i tempi di riscossione con i tempi di spesa, l'esigenza di distribuire su più anni spese ingenti che richiedevano disponibilità immediata delle risorse e la presenza di un flusso di risorse fiscali certe a garanzie di eventuali prestiti costituirono importanti fattori.

I primi passi nella costituzione di un debito pubblico furono mossi dalle Repubbliche marinare di Genova e di Venezia e furono legati alla necessità di finanziare onerose campagne militari.

LA MONETA: la moneta costituiva una importante fonte di entrate grazie alle imposte che gravavano sulla coniazione e alle opportunità di guadagno derivanti dal controllo delle zecche.

La ripresa della coniazione monetaria favorì la rinascita del commercio e agevolò la riscossione e il trasferimento delle imposte. Lo sviluppo della tassazione richiedeva una economia nella quale le transazioni fossero basate sulla moneta. Una delle principali difficoltà alla costituzione di Stati fiscali nell'occidente medievale fu legata a una lunga fase di prevalenza di una economia naturale, dove le transazioni in natura prevalevano sui pagamenti in moneta. Tra l'altro, lo spazio economico europeo del primo Medioevo conobbe una lunga fase evolutiva durante la quale gli spazi del commercio si restrinsero, l'auto-consumo divenne la regola e gli scambi si fecero rari ed eccezionali.

La ripresa della coniazione fu accompagnata da due fenomeni: 1) UNA PROLIFERAZIONE DI ZECCHE; 2) LA RIAFFERMAZIONE DEL MONOPOLIO STATALE DEL DIRITTO DI BATTERE MONETA. Per i sovrani il diritto di conio costituiva una delle REGALIE FONDAMENTALI, ma la moneta non costituiva soltanto una prerogativa e uno dei simboli della sovranità, rappresentava anche una fonte di profitto per i diritti e le imposte che accompagnavano le emissioni (diritti di signoraggio).

LE MONETE AVEVANO DUE VALORI: UNO INTRINSECO E UNO LEGALE. Il primo corrispondeva alla quantità di metallo fino contenuto, il secondo era quello attribuito dall'autorità monetaria e costituiva il valore di scambio della moneta, ossia il valore al quale essa circolava e veniva scambiata.

POLITICA E REGOLAMENTAZIONE DI ATTIVITÀ E COMPORTAMENTI: la politica economica dei Comuni si sviluppò su tre versanti: INFRASTRUTTURE, RIFORNIMENTI STRATEGICI E REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ E DEI COMPORTAMENTI.

Le autorità cittadine si adoperavano ad agevolare e proteggere le attività economiche provvedendo a infrastrutture essenziali. Il rifornimento di materie prime e di beni di prima necessità, cereali e sale, era monitorato e sottratto all'iniziativa privata, per evitare pericolosi rialzi dei prezzi o carestie. Il Comune controllava prezzi e organizzazione produttiva con tariffe daziarie che poteva favorire o scoraggiare determinati consumi e lo sviluppo di certi settori produttivi.



# **CAPITOLO II**

## **LA FORMAZIONE DEL FISCAL MILITARY STATE (XVI-XVIII)**

Con poche eccezioni, gli Stati europei rimasero di tipo dinastico e prevalsero regimi di ispirazione assolutistica. A dispetto degli sforzi di molti sovrani, la monarchia assoluta non si trasformò mai in un potere arbitrario e illimitato, davvero svincolato dal consenso e dalla legge. Più propriamente favorì la concentrazione di un maggior numero di poteri nelle mani del sovrano e rafforzò il ruolo e le funzioni dell'apparato statale, le cui azioni rimasero nondimeno soggette a innumerevoli leggi e procedure legali.

La costituzione di grandi Stati territoriali si accompagnò anche ad un duplice processo di integrazione e definizione, a creare entità progressivamente nazionali, geograficamente e culturalmente coerenti e compatte, e di concentrazione del potere nelle mani del governo centrale a scapito di tutti gli altri corpi e poteri intermedi, le cui funzioni furono circoscritte e inquadrare.

Gli Stati riuscirono ad adattare e a trasferire su scala nazionale la sapienza organizzativa sviluppata dagli Stati cittadini. Si trattò di un enorme processo di riorganizzazione e razionalizzazione che ebbe per epicentro la CASTIGLIA, LA FRANCIA, L'INGHILTERRA.

I governi si adoperarono a stabilire due monopoli fondamentali: MONOPOLIO DELLA FORZA MILITARE per mantenere l'ordine interno e proteggere la comunità dalle minacce provenienti dall'esterno e MONOPOLIO DELLA TASSAZIONE per costruire gli apparati burocratici e militari dello Stato per competere nell'arena internazionale.

La COMPETIZIONE INTERNAZIONALE fu la molla che spinse ad una organizzazione più razionale del governo, portando al rafforzamento degli apparati militari e delle strutture burocratiche dello Stato. La rivalità fra gli Stati europei e le trasformazioni delle tecniche militari favorirono la formazione di grandi eserciti permanenti, che richiedevano per il proprio mantenimento una solida struttura amministrativa e crescenti risorse finanziarie.

La simultaneità e l'interconnessione dei diversi processi ha condotto gli storici a parlare dello sviluppo del FISCAL MILITARY STATE quale prototipo dello Stato moderno. Il MANTENIMENTO DELL'ORDINE INTERNO è da vedere nella guerra e nella feroce competizione internazionale e il punto di partenza della modernizzazione degli Stati europei e dalle trasformazioni della finanza pubblica. Se sul sovrano incombeva il dovere di mantenere un apparato militare adeguato sui sudditi cadeva l'onere di fornire le risorse necessarie.

Lo SVILUPPO DEL FISCAL MILITARY STATE accompagnò la razionalizzazione dell'amministrazione per un più efficace uso delle risorse. L'amministrazione delle finanze fu il settore destinato a subire le trasformazioni più profonde e a diventare il perno centrale dell'attività di governo.

Nel quadrante occidentale il FISCAL MILITARY STATE assunse una dimensione fiscale e la tassazione divenne il cardine delle entrate pubbliche e delle relazioni fra Stato e società civile; ad oriente lo Stato esercitò funzioni assai più estese: in Prussia e in Russia lo Stato non si limitò a prevalere risorse attraverso la tassazione ma assunse anche il ruolo di proprietario e imprenditore. In questi Paesi le rendite dei beni e delle imprese di proprietà statale contribuirono in maniera rilevante ai bilanci pubblici.

La costituzione di una vasta burocrazia e di un esercito permanenti costituì a sua volta un fatto di portata rivoluzionaria e più la macchina burocratica andava avanti più il problema del reclutamento di un funzionario permanente e del soldato di professione si facevano acuti nello Stato moderno.

Nello Stato della Chiesa e in Francia per tutto il '500 e '600 il reclutamento del personale avvenne attraverso la vendita degli uffici. In questo modo il sovrano accresceva sia le proprie entrate che la propria burocrazia. I detentori potevano trarre l'ufficio alla stregua di una proprietà anche se dovevano attenersi a regole ben precise nell'esercizio delle loro funzioni. Questa pratica di reclutamento fu abbandonata perché ritenuta insufficiente.

La nuova organizzazione richiedeva una amministrazione stabile, capace di agire raccogliendo ed elaborando informazioni. Più gli aspetti professionali del servizio presero il sopravvento sull'estrazione sociale e sulle esigenze di cassa, più i sovrani si resero conto che era essenziale nominare ai posti di responsabilità persone provviste di adeguata preparazione e meritevoli di fiducia. I LETRADOS dell'amministrazione spagnola possedevano una formazione giuridica e provenivano dal sistema universitario.

Nella SVEZIA del '600 fu formalizzato un sistema di concorsi per il reclutamento del personale amministrativo. Nel '700 la competenza della burocrazia fu normalmente potenziata con l'istituzione di corsi superiori creati per la formazione di quadri amministrativi. Rilevanti e influenti furono le iniziative dei sovrani prussiani, che istituirono cattedre di amministrazione e scienze camerali presso le università di Halle e di Francoforte sull'Oder nel 1727.

L'esempio Prussiano fece scuola nell'Europa centrale e nei decenni seguenti furono istituite cattedre analoghe negli atenei di Lipsia, Vienna, Gottingen, Praga, Friburgo e Ingolstadt.

A partire dal '500 le questioni economiche furono dibattute da membri dell'amministrazione fiscale, la CAMERA DEI SOVRANI e le discussioni vertevano sui mezzi atti ad accrescere le entrate pubbliche per finanziarie le esigenze dell'apparato militare e della struttura burocratica.

L'esigenza di aumentare il REDDITO PUBBLICO indusse i governi a intervenire in ambito economico. L'antica OIKONOMIA, la scienza del governo della casa, cominciò a lasciare il posto alla moderna ECONOMIA POLITICA.

La diffusa convinzione che il volume dei commerci non fosse elastico indusse molti Stati ad adottare misure protettive a tutela dei propri operatori economici. I NAVIGATION ACTS inglesi del '600, i regolamenti commerciali di Colbert in Francia, i monopoli commerciali spagnoli avevano tutti un unico obiettivo: proteggere e promuovere gli interessi economici.

Fra '600 e '700 Francia e Inghilterra usavano la potenza militare a sostegno delle proprie strategie commerciali. Negli Stati tedeschi l'intervento governativo fu frequente a sostegno di nuove produzioni o di innovazioni tecnologiche. Fra le iniziative più interessanti si può ricordare la famosa fabbrica di porcellana a Meissen, impiantata nel 1710 da Augusto il Forte di Sassonia, la fabbrica di porcellana di Capodimonte e l'impresa serica Statale di San Leucio, entrambe avviate dai Borboni di Napoli per la produzione su larga scala di beni di lusso.

**RUOLO E FUNZIONI DEL SOVRANO MUTARONO:** i sovrani assunsero un ruolo di amministratori e divennero sempre più sedentari. Filippo II di Spagna può essere considerato il prototipo del monarca nuovo, assorbito dalla missione del governo: l'onnipotente re burocrate che governava il suo vasto impero senza muoversi dal suo ufficio all'ESCORIAL. Le residenze reali acquisirono dimensioni imponenti per accogliere ministeri di dimensioni sempre maggiori oltre che per proiettare l'immagine di splendore e potenza del sovrano.

Le trasformazioni delle tecniche militari, l'esigenza di costituire strutture burocratiche via via più articolate e complesse, la competizione su scala planetaria innescata dalle scoperte geografiche comportarono la mobilitazione di risorse su una scala senza precedenti. Questi mutamenti ebbero profonde ripercussioni di carattere finanziario e imposero la radicale revisione delle strutture su cui si reggevano le finanze statali, aprendo la strada a una formidabile espansione del prelievo e a nuove tecniche finanziarie, concepite per dare flessibilità e profondità alle capacità di spesa dei governi.

**LA VORAGINE DELLA GUERRA:** La guerra era lo strumento principale della politica estera e la manifestazione delle ambizioni dei diversi Paesi in un contesto di competizione intra-europea che rese lo stato di guerra endemico per l'intera età moderna. Per tutti i governi valeva la regola che le priorità militari determinavano le priorità di spesa con scarsa attenzione alla effettiva consistenza delle entrate.

**PECUNIA NERVUS RERUM** è l'aforisma classico di JUSTUS LIPSIUS utilizzato da uomini di stato e teorici della politica per indicare il nesso che legava gli eserciti e le risorse finanziarie alla potenza degli Stati.

Nella prima età moderna la guerra si fece sempre più frequente e cominciò a cambiare natura: si fece più difficile, più prolungata e più costosa per l'impiego di macchine di assedio, di armi da fuoco e di un numero crescente di soldati. I tradizionali sistemi di reclutamento divennero insufficienti e inaffidabili: gli eserciti feudali erano piccoli e composti da nobili, che costituivano il nerbo della cavalleria pesante. Sui campi di battaglia era la cavalleria che aveva il compito di travolgere le linee nemiche con cariche rapide.



**MILITARY REVOLUTION:** a partire dalla metà del '500 si registrò una drastica accelerazione detta **MILITARY REVOLUTION**, caratterizzata da una serie di innovazioni tattiche e tecniche e accompagnata dall'ascesa del numero di combattenti, dal loro migliore addestramento ed equipaggiamento. Fra '500 e '700 le truppe dei principali Paesi europei aumentarono di circa dieci volte e gli eserciti divennero permanenti.

A ciò si aggiunse la moltiplicazione dei servizi ausiliari necessari al buon funzionamento di organizzazioni numerose. Fra '500 e '600 l'esercito spagnolo, il migliore dell'epoca, disponeva di servizi annonari per i rifornimenti, di un sistema di corti militari per l'amministrazione della giustizia e di un servizio sanitario con ospedali da campo e medici residenti in ogni reggimento per l'assistenza ai malati e ai feriti.

Per quanto ci si trovi ormai di fronte ad eserciti permanenti, il numero degli effettivi in servizio era elastico e mutava nei periodi di pace e di guerra. Accanto all'aumento degli effettivi si registrò una imponente trasformazione delle tecniche: il crescente utilizzo delle armi da fuoco costituì l'aspetto più importante. I cannoni da campagna in dotazioni agli eserciti aumentarono con i perfezionamenti tecnici, che li resero più affidabili, maneggevoli e devastanti e si aggiunsero anche armi da fuoco portatili come **ARCHIBUGI E MOSCHETTI**.

Alla minaccia posta dall'utilizzo di bocche da fuoco si contrappose un radicale rivoluzionamento delle strategie difensive, con l'adozione della TRACE ITALIENNE, schema italiano consistente nella costruzione di complesse e articolate fortificazioni murarie di basso profilo, circondate da fossati e protette da bastiglioni angolari. In Italia una piazzaforte modello fu costruita a Palmanova dalla Repubblica di Venezia a presidio dei confini orientali. Gli esempi più celebri di questo tipo di piazzeforti furono eretti dal MARESCIALLO VAUBAN a presidio dei confini francesi durante il regno di Luigi XIV.

Non furono solo gli eserciti e le fortificazioni a conoscere radicali e costose trasformazioni. Anche le flotte si ingrossarono e si rinnovarono in maniera radicale: se ancora all'inizio del '500 durante i conflitti ci si limitava ad armare bastimenti mercantili, secondo una tradizione tipica del mondo mediterraneo, questo costume fu superato dai Paesi attivi sull'atlantico e il numero di navi costruite con finalità belliche aumentò.

All'inizio del '700 Francia e Inghilterra potevano contare su flotte da guerra di circa 200 mila tonnellate. Fra gli Stati europei fino alla fine del '600 l'Inghilterra giocò un ruolo militare marginale nelle grandi guerre continentali perché il suo esercito non tenne il passo, ma in compenso aumentarono vertiginosamente le spese e le dimensioni della flotta, denominata significativamente THE WOODEN WALL.

Le spese inglesi per la Royal Navy decuplicarono fra '500 e '700. Alla fine del '600 nei combattimenti per mare si affrontavano formazioni composte da un centinaio di vascelli, ciascuno provvisto con decine di cannoni. I costi di equipaggiamento di una nave da guerra erano imponenti. È stato calcolato che nel 1550 il costo di una costruzione di una nave da 500 tonnellate comportasse una spesa di circa 3.500 sterline.

Fino alle soglie dell'età contemporanea la guerra costituì la principale e dispendiosa attività condotta dalle autorità pubbliche. La guerra era la voragine che inghiottiva le risorse fiscali e non è un caso che i due monopoli gemelli TASSAZIONE E GUERRA siano progrediti rafforzandosi a vicenda, dato che le spese pubbliche erano destinate soprattutto al mantenimento degli apparati militari.

**POTESTÀ IMPOSITIVA E MONOPOLIO FISCALE:** fin dal primo '500 frequenza e alto costo dei conflitti sottoposero i sistemi fiscali a una forte pressione. Le spese belliche provocarono difficoltà finanziarie e misero in evidenza le insufficienze dell'organizzazione finanziaria, mettendo in crisi i meccanismi di consultazione che presiedevano alla autorizzazione di nuove forme di prelievo.

Gli eventi bellici erano la causa di necessità finanziarie straordinarie, e imponevano provvedimenti ugualmente straordinari, che per tradizione richiedevano il consenso dei sudditi. Gli sforzi di sovrani e ministri si concentrarono nella ricerca di fonti di finanziamento certe e rinnovabili. Proprio sull'autorità del sovrano in materia fiscale si giocava in tutti i Paesi una battaglia fra governo, province e corpi della società civile. Il diritto del sovrano di imporre tributi non era più teoricamente in discussione, ma l'introduzione di nuove imposte incontrava ostacoli rilevanti, era oggetto di acceso dibattito e doveva rispettare le procedure formali stabilite nei secoli precedenti.

Ovunque continuavano ad operare organismi di rappresentanza posti fra chi governava e la massa dei governati e capaci di resistere agli uni e tutelare gli altri. I sovrani cercarono di liberarsene e di depotenziarne i poteri e prerogative e riuscirono a rafforzare la propria posizione di dominus e il diritto ad imporre tributi per decreto e con un livello minimo di consultazione.

Altrove le assemblee rappresentative mantennero un ruolo decisivo e lo sviluppo dello Stato fiscale sembrò arrestarsi; in realtà imboccò un percorso diverso e più efficace.

In SVEZIA l'assemblea del RIKSDAG conservò vasti poteri in materia di tassazione. Nei PAESI BASSI SPAGNOLI la resistenza degli Stati Generali alle richieste della corona nel 1576 sfociò nella ribellione che doveva condurre alla secessione e alla indipendenza dell'Olanda dopo un conflitto lunghissimo, chiuso poi con la pace di WESTFALIA nel 1648.

Il CASO Più CLAMOROSO DI RESISTENZA DELLA STORIA EUROPEA ebbe luogo in Inghilterra, dove il Parlamento difese con tenacia le proprie prerogative in materia fiscale di fronte alla Corona e riuscì a far prevalere il duplice principio della rappresentanza e del consenso in materia di imposizione fiscale.

Paradossalmente, lo sviluppo dello Stato fiscale procedette più speditamente in presenza di istituzioni rappresentative, che agevolarono l'introduzione di nuove forme di tassazione e si rivelarono più efficaci nel sostenere alti livelli di prelievo fiscale nei momenti di necessità. Dalla metà del '600 il Parlamento inglese contribuì a coagulare consenso attorno alla politica fiscale del governo e nel corso del '700 i contribuenti britannici accettarono livelli di tassazione inferiori in Europa solo a quelli olandesi.

La predilezione per le imposte dirette era generalizzata poiché garantivano un gettito certo, erano facili da riscuotere e non provocavano resistenze. Era relativamente agevole colpire il commercio in punti di transito obbligati, quali l'ingresso o l'uscita da porti o da centri urbani e le procedure erano facilitate dalla presenza di barriere fisiche difficilmente eludibili.

Negli Stati cittadini italiani e nei Paesi Bassi le imposte sul commercio costituivano la componente dominante del prelievo fin dal tardo Medioevo. Nella Castiglia del '500 invece gran parte delle entrate fiscali provenivano dal commercio e dalla dogana delle pecore. In Inghilterra i proventi doganali e le imposte sui consumi o EXCISE rappresentavano la più affidabile fonte di reddito della Corona.

Le imposte dirette spesso promettevano all'erario un gettito più elevato rispetto alle imposte indirette, ma tanto l'introduzione quanto la riscossione erano molto più complicate: dal punto di vista tecnico era difficile individuare dei criteri certi per misurare la ricchezza e di conseguenza spesso l'imposizione diretta era basata su criteri elementari, colpendo con un prelievo fisso i focolari FOCATICO o gli individui TESTATICO, senza preoccuparsi dell'equità dei trattamenti.

LA FRONTIERA DEL CREDITO: la guerra non acuiva solo il bisogno di denaro dei governi, ma richiedeva la disponibilità di quei denari secondo tempi incompatibili con il flusso delle entrate. Le spese belliche presentavano di regola un andamento oscillatorio e difficilmente prevedibile, mentre le entrate esibivano una dinamica regolare con modeste fluttuazioni. Prendere denaro a prestito significava non solo spendere in anticipo sulle entrate ma separare il ritmo delle spese da quello delle entrate, rendendo più facile sostenere i costi della guerra.

Infatti, fu l'esistenza di imposte, ossia flussi di entrate certe e capaci di offrire garanzie, a sostenere la diffusione dei prestiti, attirando ingenti capitali privati della finanza pubblica. Nessun governo poteva sperare di affrontare un conflitto prolungato confidando soltanto nelle risorse fiscali correnti. Il costo della guerra doveva essere distribuito su un arco di tempo più lungo per essere più sopportabile o attraverso l'accumulazione anticipata di risparmi durante gli anni di pace o mediante il ricorso a prestiti, che consentivano di spendere in anticipo le entrate degli anni futuri. L'urgenza e le dimensioni delle spese da effettuare costituirono una molla potente nell'accensione dei prestiti e il ricorso al credito divenne presto la nuova frontiera delle finanze statali.

Gli Stati dell'età moderna fecero ricorso al credito su una scala senza precedenti e la capacità di mobilitare ingenti capitali divenne una componente essenziale della competizione internazionale. Fra 1500 e 1600 il debito pubblico della Spagna aumentò da 5 a 83 milioni di ducati e a metà '600 superava i 150 milioni di ducati. Fra 1641 e 1714 la Repubblica di Venezia vide aumentare il suo indebitamento da 8 a 50 milioni di ducati e lo Stato della Chiesa quadruplicò il suo debito.

Dal punto di vista economico una misura più significativa dell'ammontare del debito è rappresentata dal costo del servizio del debito, ossia dal regolare pagamento degli interessi in rapporto alle entrate fiscali.

Il grande bisogno di denaro da parte dei governi e il carattere rudimentale dell'amministrazione finanziaria statale ebbero un ruolo fondamentale nel fare emergere una classe di intermediari finanziari internazionali capaci di rastrellare risorse da una vasta platea di risparmiatori per girarle ai governi, poi nel favorire lo sviluppo di nuovi strumenti e istituzioni finanziarie in grado di consentire allo Stato di trarre i capitali necessari direttamente dai prestatori. Il debito acquisì quei caratteri di permanenza che sono comunemente associati al debito pubblico.



Fin dal primo '500 le due maggiori monarchie europee, Francia e Spagna, cercarono di imitare, con non poche difficoltà, le tecniche del debito pubblico sviluppate dalle città e dagli Stati cittadini. Il risultato fu lo sviluppo di un sistema di debito articolato su due livelli: a breve e a lungo termine.

La monarchia di Francia disponeva di due fonti di credito I PARTISANS – BANCHIERI che erogavano anticipazioni e prestiti a breve e i RENTIERES – SOTTOSCRITTORI di rendite a lungo termine. Siccome la fiducia di cui godeva la Corona era scarsa, Francesco I dovette appoggiarsi al più solido credito della città di Parigi, che nel 1522 emise delle rentes al 12,5% per conto del governo regio.

Questo sistema non riuscì a stabilizzarsi e la Corona non poté mai rinunciare alla intermediazione dei FINANCIERS. Le insufficienze del sistema finanziario e l'alto costo dei prestiti trovarono compensazione nelle periodiche inadempienze della monarchia, finalizzate a ristabilire l'equilibrio dei conti attraverso la riduzione coatta del servizio del debito accumulato.

La CORONA SPAGNOLA con l'assistenza delle principali case bancarie europee, costruì a sua volta un meccanismo su due livelli: GLI ASIENTOS, un debito a breve termine ad alti tassi di interesse, e gli JUROS obbligazioni a lungo termine a interesse moderato garantite da assegnazioni di imposta.

Il dramma delle monarchie francese e spagnola fu l'incapacità di stabilizzare il sistema e il costante rinnovarsi dell'esigenza di accendere nuovi debiti a breve.

Dopo la metà del '600 l'abilità degli Stati europei di ottenere prestiti dipendeva da quattro fattori: 1) LA PROPRIA STORIA CREDITIZIA; 2) LE DIMENSIONI DEL DEBITO ACCUMULATO; 3) IL RAPPORTO TRA ENTRATE E SERVIZIO DEL DEBITO; 4) LA PRESENZA DI ISTITUTI FINANZIARI CAPACI DI MOBILITARE LE RISORSE.

L'Inghilterra sviluppò un ambiente politico favorevole alla creazione del debito pubblico solo alla fine del '600, in netto ritardo rispetto ad altri Paesi europei, ma ne sfruttò tutte le potenzialità: all'ascesa al trono di Guglielmo III nel 1689 il debito pubblico inglese ammontava a meno di un milione di sterline; alla fine delle guerre napoleoniche nel 1815 il debito nazionale consolidato britannico superava l'astronomica cifra di 800 milioni di sterline.

Il SISTEMA DI DEBITO PUBBLICO INGLESE si rivelò efficace per affidabilità, semplicità e trasparenza. Nel corso del '700 anche la diffusione dell'investimento vide il debito britannico un debito autenticamente nazionale.

L'affidabilità fu un decisivo punto di forza, al punto che nel corso del '700 il consolidato divenne il simbolo della sicurezza finanziaria e il modello del debito pubblico della finanza contemporanea. Ciò ebbe importanti ripercussioni sul servizio del debito: nella seconda metà del '700 l'Inghilterra pagava sul proprio debito interessi del 3,8%, mentre la Francia sosteneva un costo doppio, pari al 7,5%. Nella seconda metà del '700 la corona francese continuò a pagare interessi superiori ai principali Paesi europei, in grado di indebitarsi a tassi tra il 3,5% e il 5%.

## LA CONQUISTA DEL DENARO: I BANCHI PUBBLICI

La vulnerabilità e l'insufficiente liquidità delle banche private spinsero il potere politico a stabilizzare il sistema bancario creando quello che Max Weber ha definito banche monopolistiche, appaltate a privati e in grado di garantire la continuità del sistema di compensazione dei pagamenti tra operatori privati e di finanziarie in maniera illimitata le attività pubbliche.

Sorti per sopperire al collasso dei grandi consorzi bancari privati, i banchi pubblici assunsero fondamentali funzioni di deposito e di giro, offrendo maggiori garanzie ai depositanti e garantendo una fonte di finanziamento affidabile e a basso costo allo Stato.

Furono le città-stato italiane a fungere da epicentri all'innovazione. Due progetti di banco pubblico erano stati discussi a Venezia nel 1356 con l'intento di costituire un istituto capace di garantire la compensazione fra crediti e debiti della Repubblica. A Genova sorse nel 1408 il banco San Giorgio. Il Banco genovese effettuava anche prestiti a breve termine, accettava depositi ed eseguiva operazioni di giro, ma non prestava a privati.

Il Banco Genovese ebbe vita breve ma fu da esempio per il futuro. Fra i più importanti banche pubbliche che ne presero esempio vi furono MONTE E BANCO DEI POVERI A NAPOLI, LA TAVOLA DELLA CITTÀ DI MESSINA, IL BANCO DI SANT'AMBROGIO A MILANO, IL BANCO DELLA PIAZZA DI RIALTO E IL BANCO DI GIRO A VENEZIA, IL BANCO DI SANTO SIRITO A ROMA.

Attraverso gli anticipi, i prestiti e le girate i banche pubbliche ampliarono enormemente il volume dei mezzi di pagamento. I primi esperimenti di creazione di moneta bancaria e circolazione fiduciaria consentirono di moltiplicare le risorse disponibili in situazioni difficili, ben in anticipo sull'emissione materiale delle prime banconote, effettuata dalla Banca di Inghilterra nel 1694.

Il BANCO DI GIRO DI VENEZIA fu istituito nel 1619 sotto la protezione e l'amministrazione del governo veneziano, che ne stabilì il funzionamento quale cassa generale di pubblico. Il BANCO DI GIRO era un vero e proprio Banco di Stato e al fine di garantire un giusto afflusso di capitale privati gli operatori economici che trattavano affari a Venezia furono obbligati a servirsi del banco per le proprie transazioni finanziarie.

L'attività dei Banchi pubblici diede un notevole contributo allo sviluppo della tecnica bancaria. Una delle innovazioni più interessanti è rappresentata dalla introduzione della pratica della riserva parziale, che consentiva ai banchi di moltiplicare senza correre rischi con l'offerta di credito.

La fortuna dei banchi pubblici non rimase circoscritta all'Italia. Il modello fu rapidamente imitato e adattato ad altri contesti: nel 1609 il governo olandese istituì la WISSELBANK, chiaramente modellata sul Banco della Piazza di Rialto. Pochi anni dopo istituti analoghi sorsero ad Amburgo, a Norimberga, a Delft e a Rotterdam. Nel 1703 un Banco del Giro fu istituito a Vienna con il duplice obiettivo di stimolare il commercio e di potenziare il fragile e arretrato apparato finanziario dello Stato asburgico.

I primi biglietti di banca furono stampati nel 1661 dalla Banca di Stoccolma, una banca privata con diritto di emettere banconote al portatore, creata nel 1656 da HANS WITTMACHER un emigrato olandese nobilitato con il nome di Johann Palmstruch. La banca ebbe vita breve e chiuse i battenti a causa di eccessive emissioni e difficoltà incontrate ad onorare le richieste di conversione, ma invano.

LA BANK OF ENGLAND sorse con un carattere eminentemente pubblico: il capitale versato fu immediatamente prestato al governo al tasso dell'8% in cambio della autorizzazione ad emettere banconote. Nel 1707 in occasione di un ulteriore aumento di capitale alla banca fu conferito in via esclusiva lo status di società per azioni e così la BANK OF ENGLAND si classificò come il prototipo di banca di Stato.

Il modello inglese, cui fece seguito la BANK OF SCOTLAND, si propagò con lentezza e nella seconda metà del '700 furono istituite la KONIGLICHE GIRO UND LEHNBANCO di Berlino e il Banco di San Carlo di Madrid, cui seguì la Banca di Francia. I biglietti di Banca divennero moneta legale e presto monopolizzarono la circolazione interna.

La FRANCIA non registrò significativi progressi e la monarchia continuò ad affidarsi ad una rete costosa di appaltatori e finanziari e non riuscì a costituire un banco pubblico prima dell'età napoleonica. Colbert effettuò un tentativo con l'istituzione a Parigi nel 1674 di una CAISSE DES EMPRUNTS ma fallì. L'intreccio tra banca, tesoreria e debito pubblico produsse ambiziosi progetti che fallirono e sfociarono nelle BUBBLES CON GRAVE DANNO PER I RISPARMIATORI.

L'esempio più clamoroso fu il sistema creato dal banchiere scozzese John Law operante in Francia. Nel 1715 ebbe il permesso di fondare una banca privata LA BANQUE GENERALE. Il successo della nuova banca iniziò ad emettere note fiduciarie e indusse la Corona a trasformarla in Banca Reale, adottando uno schema finanziario proposto da Law stesso con l'obiettivo di ridurre il debito pubblico e coordinare la riscossione di tutte le entrate fiscali, liberando lo Stato francese dalla pesante tutela di finanzieri e appaltatori delle imposte. In base alla tecnica dell'innesto fu lanciato uno SWAP tra obbligazioni statali e azioni così che lo Stato potesse ammortizzare una parte del proprio debito mentre i possessori di titoli si aspettavano forti guadagni.

L'iniziativa ebbe successo, ma l'impianto originale era fragile perchè i profitti della compagnia avevano bisogno di tempo e investimento per cominciare a materializzarsi e l'appalto unificato delle imposte era una avventura nuova che richiedeva l'esperienza per consolidarsi. Chi aveva scambiato titoli del debito pubblico con azioni si trovò in mano carta straccia.

Il fenomeno delle bubbles e la crisi finanziaria colpirono anche l'Inghilterra quando il panico finanziario generato dal collasso della SOUTH SEA COMPANY fu drammatico, ma tale crisi indusse lo Stato inglese ad intervenire per riorganizzare il mercato finanziario, sottoponendolo ad una più stringente disciplina pubblica con il BUBBLE ACT.