

*Studi dell'Istituzione dei Cavalieri di Santo Stefano*

3

# Antico Regime e finanza pubblica: gli Stati italiani preunitari

a cura di  
Marco Cini



Edizioni ETS

2015



[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

© Copyright 2015

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

[info@edizioniets.com](mailto:info@edizioniets.com)

[www.edizioniets.com](http://www.edizioniets.com)

*Distribuzione*

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

*Promozione*

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884674445-6

## INTRODUZIONE

Il binomio Stato-finanza pubblica ha rappresentato a lungo uno snodo fondamentale per la ricerca storico-economica. Negli ultimi decenni, il ruolo svolto dallo Stato in campo finanziario è stato al centro di numerose ricerche che hanno analizzato i molteplici nessi fra l'azione delle istituzioni pubbliche e una pluralità di fenomeni economici, a partire dall'influenza esercitata sulle dinamiche produttive e finanziarie nazionali. Un ambito di particolare rilevanza storiografica, in varia misura affrontato anche nei contributi raccolti nel presente volume, concerne il grado di efficienza conseguito dalle varie tipologie di organizzazione amministrativa e finanziaria dello Stato. Va sottolineato, infatti, che la finanza pubblica ha correlazioni dirette e indirette con questioni come la circolazione monetaria, l'andamento dei tassi di interesse, la formazione del risparmio e l'articolazione del mercato finanziario. Il problema dei riflessi che le strutture politico-istituzionali degli Stati preunitari – sia al livello degli apparati centrali, sia delle amministrazioni locali e dei singoli corpi burocratico-economici – hanno avuto sulla sfera economica, è spesso stato affrontato appurando in quale misura esse hanno promosso la crescita e la maggior efficienza del sistema attraverso una bilanciata distribuzione del carico fiscale, un'adeguata azione tributaria, la promozione dell'integrazione dei mercati, ecc. In tale prospettiva, un indicatore particolarmente significativo che è stato posto al centro della riflessione di numerosi autori è l'andamento del debito pubblico in alcuni specifici momenti storici e la congruità delle politiche poste in atto per consentirne l'ammortamento. Fin dal XVI secolo il finanziamento statale a lungo termine fu affrontato attraverso l'elaborazione di soluzioni che, da un lato, potenziarono la raccolta di denaro e, dall'altro, legarono le istituzioni pubbliche al capitale finanziario e ai ceti più dinamici della società. Ciò avvenne attraverso la progressiva sostituzione del ricorso ai prestiti forzosi con l'emissione di titoli finanziari commerciabili – basati, in primo luogo, sull'alienazione delle entrate fiscali –, i cui interessi erano garantiti da cespiti fiscali determinati, non erano sottoposti a tassazione ed erano trasferibili.

I primi tre saggi del volume, che indagano le relazioni fiscali di tre Stati – Regno di Napoli, Regno di Sardegna e Ducato di Milano – con la Corona spagnola nei secoli XVI-XVII, affrontano da una molteplicità di punti di vista il tema dell'indebitamento statale e delle dinamiche finanziarie e sociali ad esso correlate. Nei casi esaminati è emerso come la creazione di un consistente debito pubblico, indispensabile alla Corona per fare fronte alle crescenti necessità di spesa in un periodo contraddistinto da frequenti guerre, abbia agevolato la creazione e la crescita di un mercato mobiliare, seppure con caratteristiche molto diverse da caso a caso.

La configurazione del sistema tributario del Regno di Napoli nel XVI secolo e le connessioni tra politiche fiscali e debito pubblico sono al centro dell'analisi condotta da Giulio Fenicia. Fra le maggiori imposizioni "dirette" ordinarie figuravano il focatico, il donativo e il contributo dei feudatari alle spese militari. Molto più articolato il reticolo delle imposte indirette, incentrato sulla Dogana, i Portolania, le Gabelle di Napoli e la Dogana di Foggia, le imposte sul sale e diritti vari esatti dalla pubblica amministrazione. L'insieme di queste entrate dava luogo a una rendita annua presumibile e, dalla seconda metà del '500, in costante aumento, che la Regia Corte poté collocare sul mercato dando così origine a un debito pubblico consolidato che andò progressivamente assumendo dimensioni sempre più considerevoli. Con la cessione in appalto di una parte consistente delle imposte, lo Stato poteva quindi contare su rendite annue sufficientemente certe che venivano cedute a tempo indeterminato ad una platea di risparmiatori sempre più vasta. A tal proposito, Fenicia ha riservato una particolare attenzione all'analisi, per il periodo 1566-1583, delle dinamiche riguardanti la vendita anticipata delle entrate fiscali – dietro anticipazione di una somma pari al valore capitalizzato ad un tasso d'interesse determinato – nonché al loro andamento sul mercato e alla loro distribuzione per gruppi sociali. La formazione di un crescente debito pubblico, è stato osservato, contribuì indubbiamente a risolvere le più urgenti esigenze di spesa della Corona, ma le entrate correnti napoletane diminuirono in misura corrispondente all'alienazione delle entrate fiscali dirette e indirette, determinando crescenti problemi di cassa che retroagirono pesantemente sulla stabilità finanziaria del Regno.

Giuseppe De Luca ha osservato come negli anni del dominio spa-

gnolo (1535-1700), la finanza pubblica milanese abbia rivestito un ruolo determinante sia per il controllo politico e sociale dello Stato che per la sua modernizzazione e crescita economica. Anche in questo caso il tema centrale del finanziamento statale a lungo termine fu affrontato attraverso la progressiva emissione diretta di titoli sul mercato (le entrate alienate). Tuttavia, la generalizzazione di questa tipologia di debito pubblico e il suo progressivo incremento non sembrarono risolversi nello sterile drenaggio di ricchezza privata verso scopi bellici e neppure avere effetti distorsivi sull'andamento dell'economia reale. Oltre a costituire un mezzo di redistribuzione del reddito e di consolidamento dei patrimoni, questa forma di indebitamento pubblico a lungo termine, agendo in una situazione di espansione monetaria, non ridusse il flusso degli investimenti produttivi, né fece lievitare il loro costo. Al contrario svolse un effetto pro-ciclico sia durante la fase espansiva fra la seconda metà del XVI secolo e il 1620, sia nella riorganizzazione economica successiva: durante la prima, i titoli pubblici aumentarono le possibilità del finanziamento privato, ponendosi come collaterale nella stipulazione di contratti di prestito a lungo termine quali i censi consegnativi per mercanti e imprenditori; nella seconda, quando il baricentro economico si stava ormai assestando su un equilibrio agricolo-mercantile meno dinamico, il debito permise allo Stato di sostenere la domanda pubblica. Nel complesso, la struttura organizzativa del sistema finanziario lombardo, incentrata sugli appaltatori della riscossione delle tasse e sui compratori di titoli del debito pubblico, sembrerebbe aver favorito l'evoluzione di prassi e atteggiamenti imprenditoriali moderni; queste due categorie di operatori furono infatti protagoniste di un processo di accumulazione culturale che condusse alla modernizzazione capitalistica, incubando comportamenti più orientati al rischio e alla razionalità economica che non ai meccanismi della giustizia distributiva.

Molto diverso è, invece, il caso illustrato da Giuseppe Doneddu, il quale, dopo aver ricordato che il Regno di Sardegna, come gli altri regni legati alla corona di Spagna, è stato caratterizzato da trasformazioni politiche ed economiche determinate dai rapporti intercorrenti tra centro e periferia, ha sottolineato in particolare due interventi "fiscali" fondamentali che ebbero pesanti riflessi sul versante più strettamente economico: il *redreç* di Ferdinando il Cattolico e la politica di *Unión de*

*Armas* imposta dall'Olivares. Tali interventi incisero in profondità sulle vicende del Regno e, nello specifico, sulle fonti dirette e indirette cui attinse la finanza pubblica: i donativi, i redditi provenienti dai tributi sulle esportazioni e dai dazi sulle merci in entrata, i beni demaniali e alcuni balzelli minori. A partire dalla fine del '400 il maggior cespite d'entrata, il donativo, che aveva avuto sino a quel periodo carattere di straordinarietà, diventò ordinario e fu deliberato con cadenza quasi sempre decennale in occasione dei Parlamenti che si celebrarono nel Regno. Durante la guerra dei Trent'anni si accentuò a dismisura il controllo e il prelievo sui proventi fiscali, che furono utilizzati in massima parte per finanziare le guerre del declinante impero spagnolo. Il ridimensionamento dei prelievi fiscali nella seconda metà del '600 si dimostrò tardivo e, per quanto sensibile, non contribuì in alcuna misura ad attenuare la crisi delle disastrose finanze pubbliche sarde.

Antoine-Marie Graziani, nel descrivere le caratteristiche del sistema fiscale in vigore in Corsica durante il periodo genovese, ha posto l'accento sulle implicazioni che, sul piano politico, la fiscalità ha avuto nelle relazioni fra la Repubblica di Genova e l'isola, fino alla deflagrazione della rivoluzione nel 1729. La più antica imposta diretta, la "taglia", fu introdotta nel 1358, quando la Corsica diventò un dominio genovese. Nel 1560 l'Ufficio di S. Giorgio tentò di trasformare tale imposta facendola gravare sui redditi e i beni produttivi e improduttivi. In seguito, sull'onda delle esigenze di cassa della Serenissima, vennero introdotte ulteriori tasse, principalmente sotto la forma di donativi straordinari. Questo sistema dette luogo a evidenti sperequazioni poiché, oltre a colpire pesantemente i ceti meno abbienti, generava disparità di trattamento tra le varie micro-regioni dell'isola, contribuendo per questa via a ritardare l'integrazione fra le diverse aree economiche insulari. Le imposte di consumo riguardavano principalmente il sale, mentre molto più importanti appaiono le imposte di circolazione, che insieme alle imposte indirette e ad un certo numero di diritti demaniali furono oggetto di appalto di compagnie spesso bastiesi.

Donatella Strangio nel suo intervento ha osservato che la finanza pubblica è intervenuta nelle dinamiche economico-sociali dello Stato pontificio molto più di quanto non sia stato ipotizzato nel passato, disciplinando il settore del credito, adeguando il carico fiscale in rapporto alla ricchezza dei soggetti tassati, facilitando l'estinzione dei debiti

comunali e creando una rete assistenziale per i ceti meno abbienti. Se è vero che, in linea generale, l'apparato finanziario pubblico sembra essere intervenuto raramente e in ritardo sulla congiuntura economica, assorbito dalla ricerca affannosa di entrate che potessero coprire le sempre più ingenti spese, nel lungo periodo, invece, la finanza pubblica pontificia sembra avere trovato una linea d'azione maggiormente coerente. A tale esito hanno concorso sia la progressiva riorganizzazione amministrativa dello Stato con la riforma delle congregazioni e l'istituzione del Buon Governo, a cui facevano capo le zone periferiche dello Stato, sia la manovra sul debito pubblico, condotta con consapevolezza variabile dai vari pontefici, che ha finito per assumere, dal XVIII secolo, una chiara connotazione anticrisi. Fin dalla metà del XVI secolo Roma divenne una delle piazze finanziarie più importanti d'Europa per la sicurezza e la redditività dell'investimento dei capitali in titoli del debito pubblico: tuttavia, l'autrice ha sottolineato che, anche nel caso dello Stato della Chiesa, il progressivo ampliamento del debito pubblico, se da un lato contribuì a rafforzare il consenso dei ceti dirigenti locali alle politiche papali, dall'altro generò un costante incremento dell'imposizione fiscale per garantire il pagamento degli interessi, circostanza quest'ultima che costituì un ostacolo alla crescita delle attività produttive.

Gli ultimi tre interventi hanno analizzato il sistema fiscale e l'organizzazione delle finanze pubbliche del Granducato di Toscana dalla fine del XVIII secolo all'Unità. Alessandro Breccia ha ricordato che fin dagli anni della Reggenza lorenese, il tema del riassetto delle finanze pubbliche granducali figurò tra le priorità dell'azione di governo. Tale obiettivo e la connessa volontà di superare le inefficienze dell'apparato statale suscitavano nelle autorità lorenese una spiccata attenzione verso l'Ordine di Santo Stefano, fonte di pesanti carichi per l'erario, dispensatore di privilegi e, allo stesso tempo, detentore di un considerevole patrimonio. Con l'avvento di Pietro Leopoldo, la prospettiva della liquidazione del debito pubblico diventò un asse portante della strategia riformatrice perseguita da Francesco Maria Gianni, che con il motuproprio del marzo 1788 avviò il processo di abbattimento del debito, interrotto tuttavia negli ultimi anni del secolo. L'intenso dibattito che ne seguì mise in luce la discrasia esistente tra la ricerca di un intervento finalmente risolutivo e le resistenze opposte dai de-

tentori di luoghi di monte. Si trattava di un importante capitolo della complessa dialettica tra il potere granducale e l'aristocrazia toscana, che risaltava con evidenza nell'ipotesi formulata nel 1801 da Gianni di sopprimere l'Ordine di Santo Stefano proprio al fine di recuperare importanti risorse per la liquidazione del debito pubblico. La fase del Regno d'Etruria appesantì ulteriormente le passività a carico dello Stato e, al contempo, si assistette ad una significativa espansione delle attività dell'Ordine stefaniano e al coinvolgimento di quell'istituzione in operazioni finalizzate a garantire una fugace liquidità ad uno Stato sempre più indebitato.

Daniela Manetti ha proposto un'accurata analisi del sistema fiscale del Granducato di Toscana e dell'evoluzione della spesa pubblica nel periodo che va dalla Restaurazione all'Unità d'Italia. Dopo avere descritto le dinamiche relative al primo decennio successivo alla Restaurazione – tendenti a confermare i tradizionali indirizzi della politica economica lorenese e un livello della pressione fiscale contenuto –, Manetti si è soffermata sul periodo 1825-1847, durante il quale si registrò una sostanziale continuità con la politica di Ferdinando III. Tuttavia in questo periodo si assiste anche ad un generale innalzamento delle entrate e, in maniera più netta, delle spese, a riprova di uno Stato che, a fronte dell'aumento demografico e della pur lenta espansione economica, andava differenziando e accrescendo compiti e interventi economici e sociali. Un fenomeno che riguardava sia i grandi che i piccoli Stati come la Toscana, dove alcune spese in precedenza ritenute straordinarie, quali la costruzione di strade o acquedotti, furono ora ascritte fra quelle ordinarie. Il modello di spesa bellica e di finanza pubblica così tenacemente perseguito entrò in crisi con la prima guerra d'Indipendenza e soprattutto con le vicende che ne seguirono, pesantemente segnate dagli squilibri fiscali alimentati dall'occupazione austriaca, che resero impraticabile la politica restrittiva propugnata dal governo e misero in ginocchio la finanza dello Stato e quella locale, portando nel 1852 alla formazione di un nuovo Consolidato pubblico.

Nell'ultimo intervento è stata prodotta un'analisi della circolazione monetaria del Granducato di Toscana, caratterizzata, fin dal periodo successivo alla Restaurazione, da un'accentuata tendenza delle monete nazionali a scomparire ciclicamente dal circuito produttivo e commerciale. Tale fenomeno era indubbiamente originato dal titolo più

elevato dell'argento contenuto nelle monete toscane tariffate rispetto ai conii circolanti nella Penisola e negli Stati con i quali il Granducato intratteneva relazioni commerciali. Si trattava di un fenomeno non nuovo, ma le cui radici adesso erano mutate a causa della formazione, dopo la fine dell'Impero napoleonico, di un'area monetaria basata sul bimetallismo oro-argento nell'Italia settentrionale, circostanza che pose la Toscana in una condizione del tutto inedita rispetto al periodo precedente. Di fatto, per la sua posizione geografica, il Granducato si configurò repentinamente come uno "Stato cerniera" fra lo spazio monetario del franco francese ed un'area metallica, quella degli Stati dell'Italia centro-meridionale, caratterizzata da una moneta d'argento degradata, a scarso contenuto d'intrinseco. Rispetto ad entrambe queste aree, le monete toscane d'argento vantavano una maggiore bontà ed un più elevato contenuto di fino, circostanza destinata ad esporle periodicamente a tensioni centrifughe e ad accentuare le contraddizioni di un ordinamento monetario palesemente eccentrico rispetto alle trasformazioni avvenute nella struttura economica della Penisola e nel mercato internazionale.

In chiusura di questa introduzione, vorrei ringraziare le istituzioni che hanno permesso la realizzazione di questo volume. In primo luogo l'Istituzione dei Cavalieri di S. Stefano di Pisa e il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Pisa, che hanno anche finanziato il convegno "Antico Regime e finanza pubblica: gli Stati italiani preunitari" che si è tenuto a Pisa il 21 Maggio 2015. Desidero anche esprimere la mia gratitudine al Prof. Antonio Di Vittorio per il concreto aiuto offerto nell'organizzazione dell'iniziativa. Sono riconoscente ai Proff. Andrea Giuntini e Luca Michelini per aver presieduto le sessioni in cui si è articolata la giornata di studi. Un ultimo sentito ringraziamento, infine, ai collaboratori di questo volume.

*Marco Cini*

## INDICE

Introduzione di MARCO CINI	7
GIULIO FENICIA Fiscalità e debito pubblico nel Regno di Napoli in età moderna	15
GIUSEPPE DE LUCA Finanza pubblica, <i>State Building</i> ed economia reale nella Lombardia Spagnola	33
GIUSEPPE DONEDDU Le finanze del Regno di Sardegna in età moderna	67
ANTOINE-MARIE GRAZIANI Alle origini delle rivoluzioni di Corsica (1729-1769): il regime fiscale genovese nell'isola	89
DONATELLA STRANGIO La finanza pubblica a Roma e nello Stato Pontificio tra età moderna e contemporanea	99
ALESSANDRO BRECCIA L'Ordine di S. Stefano e le finanze pubbliche del Granducato di Toscana tra Sette e Ottocento	125
DANIELA MANETTI Sotto «il peso delle gravezze». La finanza pubblica toscana dal 1848 alla fine del Granducato	137
MARCO CINI Ordinamento monetario, Stato e mercato nel Granducato di Toscana dalla Restaurazione all'Unità	191

Edizioni ETS  
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa  
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com  
Finito di stampare nel mese di marzo 2016