

SOCIETÀ ITALIANA
DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA

*Innovazione e sviluppo.
Tecnologia e organizzazione
fra
teoria economica e ricerca storica
(secoli XVI-XX)*

ATTI DEL SECONDO CONVEGNO NAZIONALE
4 - 6 MARZO 1993

MONDUZZI EDITORE

FAUSTO PIOLA CASELLI*

INNOVAZIONE E FINANZA PUBBLICA. LO STATO PONTIFICO NEL SEICENTO**

1. LA FORMAZIONE DELLO STATO PONTIFICO

All'inizio del Seicento, il sistema fiscale ed amministrativo dello Stato pontificio si stava ormai consolidando, secondo un modello assai simile a quello degli altri stati europei, fondato sul controllo del territorio e sull'accentramento dei poteri. Il cammino procedeva tuttavia con lentezza, tra anacronismi e contraddizioni¹. L'unica costante istituzionale e politica sembrava consistere nell'eterogeneità delle situazioni e lo stesso territorio dello Stato - esteso da Ferrara a Terracina, da Civitavecchia ad Ancona - riassumeva realtà geografiche ed economiche assai diverse tra loro. Per buona parte del secolo la preoccupazione prevalente del governo romano fu quella di ricondurre ad un minimo di omogeneità i meccanismi di funzionamento dello Stato ed in questo disegno il sistema della finanza pubblica giocò un ruolo di primo piano, secondo una strategia a volte occasionale, a volte dettata dallo stato di necessità, a volte accuratamente pensata.

Non è tuttavia possibile confinare in questo caso la finanza pubblica nell'ambito ristretto del solo prelievo fiscale, o in quello appena più ampio che fa riferimento alla somma degli introiti erariali ed al loro utilizzo anno per anno. La storia della finanza pubblica pontificia invece si intreccia saldamente con la storia del controllo politico ed amministrativo dello Stato, perché i due aspetti sono legati tra di loro e si condizionano vicendevolmente. In questa luce la finanza pubblica seicentesca non può più essere intesa come una finanza "neutrale", preoccupata solo dallo sforzo titanico di far coincidere le entrate con le

* Università degli studi di Bari.

** Abbreviazioni: ASR = Archivio di Stato di Roma; ASV = Archivio segreto vaticano; BAV = Biblioteca apostolica vaticana.

¹ Per A. CARACCILO, *Lo Stato pontificio tra Seicento e Settecento: problemi della formazione dello Stato moderno*, in *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, a cura di R. PACI, Padova 1982, p. 207, un "abito di Arlecchino" che lo Stato pontificio stenterà sempre a togliersi di dosso.

spese², ma si colora di evidenti significati politici, che ruotano soprattutto intorno all'autorità del governo centrale.

Nel riportare la sede apostolica a Roma, Bonifacio XI era riuscito alla fine del Trecento ad imporre il controllo della corte romana sulla città. La Camera di Roma era divenuta una parte della Camera apostolica, le gabelle di Roma erano state poste alla dipendenza del Tesoriere generale e già nel XV secolo a Roma città e palazzo avevano finito per confondersi in modo profondo ed intrinseco³. Per supplire all'incerto flusso dei proventi che giungevano con difficoltà al centro dalla periferia, i pontefici avevano fatto di Roma la solida e fruttuosa base finanziaria su cui iniziare a ricostruire la propria autorità. Più tardi, dopo il Concilio di Trento, era iniziata la lotta contro il potere del Sacro Collegio, portata a termine con successo da Sisto V (1585-90)⁴. I papi governavano ormai senza trovare ostacoli, anche se la città di Roma stentava a rivestire il ruolo di capitale effettiva dello Stato ed a saldarsi col resto del territorio. Lo sviluppo del sistema fiscale, i vincoliannonari, l'espansione del debito pubblico, l'appalto delle entrate erano concepiti prevalentemente in funzione delle esigenze della curia centrale e la frattura tra potere romano e domini territoriali tendeva ad aggravarsi⁵. Sullo scorcio del XVI secolo, invece, venne intrapreso un ampio tentativo di collegare più strettamente le realtà periferiche con il governo romano e di conseguenza anche la politica finanziaria pontificia iniziò a mutare rotta.

2. GOVERNO CENTRALE E AUTONOMIE LOCALI

La resistenza nei confronti del potere centrale romano veniva dalle terre di dominio baronale, "mediatae subiectae", o dalle comunità dello Stato, gelose della propria autonomia. Sul fronte baronale, la costituzione di Pio V del 1567, con la quale si ribadiva la supremazia dello Stato sulle terre feudali e si vietava la concessione in feudo, anche temporaneo, di luoghi, città o fortezze, aveva provocato la rottura più evidente degli antichi equilibri. La lotta contro il potere baronale fu lunga e dura, segnata da sfide, ribellioni, banditismo. Si trattava tuttavia di un problema prevalentemente concentrato nelle province laziali, nelle quali era addensato il 65% dei feudi riconosciuti in tutto lo Stato pontificio. Per le altre province il fenomeno era di minore portata: la Marca comprendeva solo il 5% dei feudi⁶. Le famiglie della nobiltà laziale facevano percorrere ai figli cadetti le tappe dell'alta gerarchia ecclesiastica, ma dovettero iniziare presto a ritirarsi dai posti chiave della curia sotto la pressione delle nuove famiglie cardinalizie, molte delle quali provenivano dall'estero. Da un punto di vista patrimoniale, la situazione rovinosa della vecchia aristocrazia romana sul finire

² G.L. BASINI, *Finanza pubblica e aspetti economici negli Stati italiani del Cinque e Seicento*, Parma 1969, p. 4.

³ P. PARTNER, *Finanze e urbanistica a Roma (1420-1621)*, in *La corte in Europa*, a cura di M. CATTINI e M.A. ROMANI, in "Cheiron", 2 (1983), p. 59.

⁴ W. REINHARD, *Struttura e significato del Sacro Collegio tra la fine del XV e la fine del XVI secolo*, in *Città italiane del '500 tra Riforma e Controriforma*, Lucca 1988, p. 261.

⁵ P. PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna 1982, pp. 122-123.

⁶ B.G. ZENOBI, *Ceti e potere nella Marca pontificia. Formazione e organizzazione della piccola nobiltà fra '500 e '700*, Bologna 1976, p. 22.

del Cinquecento provocò numerosi passaggi di proprietà di terre e di altri beni immobili nelle mani del nuovo ceto mercantile emergente, o addirittura della stessa Camera apostolica, che a sua volta autorizzava con grande entusiasmo l'erezione di monti baronali dall'improbabile riscatto⁷. I baroni comunque cercarono per tutto il Seicento di far resistenza contro la perdita dei privilegi fiscali e della facoltà di amministrare la giustizia civile e penale nei propri territori, contando talvolta sulla debolezza dei pontefici in carica. La Congregazione dei baroni, istituita nel 1596 con il compito di eseguire i mandati giudiziari sui beni baronali, fu più volte rivista ed ammorbidita da Urbano VIII⁸. Nel 1671 fu concesso ai nobili di esercitare il commercio senza pregiudizio del titolo nobiliare, ma solo nel 1704 Clemente XI riuscì ad ottenere la capitolazione definitiva del potere baronale, facendosi consegnare forzatamente le tabelle (bilanci) delle comunità baronali, che per un secolo ne avevano evaso l'obbligo.

Alcune città dello Stato si erano sottoposte spontaneamente alla giurisdizione pontificia fin dalle costituzioni egidiane (1357), ma altre se ne proclamavano indipendenti, con alterne fortune. Bologna, una sorta di piccolo stato dentro lo Stato, riuscì sempre a conservare larghissimi margini di autonomia ed i suoi statuti rimasero in vigore fino alla fine del XVIII secolo. Altre città minori si trovarono a giocare un duplice ruolo: Camerino, passata sotto il dominio diretto della Chiesa nel 1539, fu per un lungo periodo capitale di una provincia - l'Umbria - direttamente dipendente da Roma e nello stesso tempo città gestita amministrativamente in modo autonomo⁹. La stessa distribuzione delle città nel territorio dello Stato, più accentuata nelle province adriatiche ma in ogni caso densa dovunque, rendeva possibile la formazione di poteri pubblici largamente autonomi sotto il profilo politico ed istituzionale. Il governo centrale romano aveva tutto l'interesse a non toccare i delicati equilibri locali ed al di là di un controllo formale lasciava volentieri sopravvivere l'insieme complesso delle magistrature locali, con tutte le esenzioni fiscali ed i privilegi acquisiti nel tempo. La concessione e l'estensione del privilegio, a favore del clero o dei notabili locali, rappresentava spesso lo strumento con cui il governo centrale si assicurava il controllo sulle comunità, tramite la mediazione del potere che i privilegiati vi esercitavano. Il rapporto si instaurava comunque tra lo Stato e le città: non esisteva il rapporto diretto - tipico dei tempi moderni - tra Stato e cittadino¹⁰.

Il compito di riportare sotto controllo le autonomie locali venne affidato inizialmente ai rappresentanti del potere centrale e solo in un secondo momento

⁷ Per le vicende relative alla formazione dei debiti dell'aristocrazia romana, cfr. J. DELUMEAU, *Le problème des dettes à Rome au XVI^e siècle*, in "Revue d'histoire moderne et contemporaine", 4 (1957), pp. 5-32.

⁸ A.M. GIRELLI, *Il problema della feudalità nel Lazio tra XVII e XVIII secolo*, in *La rifeudalizzazione nei secoli dell'età moderna: mito o problema storiografico?*, a cura di G. BORELLI, in "Studi storici Luigi Simeoni", 36 (1986), p. 115.

⁹ S. CHIERICI, *L'amministrazione finanziaria e l'attività economica nello stato di Camerino dopo il passaggio alla Sede apostolica (1545-1650)*, in *Mercato, mercanti, denaro nelle Marche (secoli XIV-XIX)*, Ancona 1989, p. 501.

¹⁰ Sul ruolo delle autonomie comunali, riferite prevalentemente alle province centro-settentrionali dello Stato pontificio, cfr. C. CASANOVA, *Le mediazioni del privilegio. Economie e poteri nelle legazioni pontificie del Settecento*, Bologna 1984; R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione nello Stato pontificio*, Bologna 1983, in particolare alle pp. 91-131; B.G. ZENOBI, *Pratica del diritto e deroga dallo status nobiliare nelle città dei domini pontifici dal XVI al XVIII secolo*, in "Ricerche storiche", 19 (1989), pp. 498 ss.

ad un corpo normativo di carattere amministrativo, fiscale e contabile. Per tutto il Cinquecento i governatori ecclesiastici presero progressivamente il posto degli amministratori locali, là dove era possibile. Al contrario, con una contraddizione solo apparente, il ruolo delicatissimo di Tesoriere provinciale venne affidato non più all'alto clero di curia, ma ai mercanti-banchieri laici di fiducia della curia, ai quali vennero appaltate tutte le entrate che si potevano appaltare. Il risultato fu quello di una maggiore efficacia del sistema di esazione e di un maggiore gettito per l'erario¹¹. Con Sisto V, i cardinali legati ottennero per le legazioni di competenza amplissime facoltà, che li rendevano superiori a qualsiasi autorità locale¹². Iniziò poi la consuetudine delle visite apostoliche nelle province, affidate a chierici di camera dotati anch'essi di vaste deleghe in materia amministrativa e fiscale¹³.

La svolta tra la "vecchia" politica di rafforzamento dello Stato e la "nuova" politica, più attenta agli interessi locali, arrivò con la creazione della Congregazione del Buon governo, voluta da Clemente VIII nel 1592. Nella bolla di istituzione - la *Pro Commissa*, indicata successivamente anche come *De Bono Regimine* - si recepiva una proposta camerale, che concedeva alle comunità gli appalti per il "danno dato" (sanzioni pecuniarie) ed altre entrate di stretta pertinenza locale, con una soluzione che contrastava nettamente con l'atteggiamento fortemente accentratore del periodo precedente. Con il Buon governo nacque il controllo moderno dello Stato pontificio sulla periferia: la bolla divenne la carta fondamentale dell'amministrazione locale pontificia e ancora nell'Ottocento la *Pro Commissa* doveva essere letta nei consigli comunali due volte l'anno. Nessun amministratore poteva essere nominato senza averne giurato l'osservanza¹⁴.

Il Buon governo obbligò le comunità a predisporre ed a consegnare le tabelle annuali, redatte secondo un medesimo schema, dove era sempre ben chiara la parte di prelievo di competenza camerale e quella di competenza locale. Le disposizioni della Congregazione sottolineavano anche l'obbligo di predisporre un bilancio di previsione. Ci vollero più di cinquanta anni di trattative serrate, ma a metà del Seicento tutte le comunità non soggette al dominio baronale compilavano ormai diligentemente le proprie tabelle¹⁵. Venne poi creata una complessa rete di rapporti circolari, tra centro e periferia. I rappresentanti pontifici nelle province o nelle legazioni controllavano e sottoscrivevano, prima di inviarle a Roma, le tabelle ottenute dalle comunità: dovevano controllare il gettito dei dazi, degli affitti, degli appalti, le rendite dei beni pubblici, l'ammontare dei debiti. Gli stessi governatori provinciali, per l'impossibilità di essere sempre presenti sul posto, avevano finito per nominare dei rappresentanti locali,

¹¹ M.G. PASTURA RUGGIERO, *La Reverenda Camera apostolica e i suoi archivi (secoli XV-XVIII)*, Roma 1984, p. 28.

¹² A. GARDI, *Il cardinale legato come rettore provinciale. Enrico Caetani a Bologna (1586-1587)*, in "Società e storia", 8 (1985), 27, p. 5.

¹³ C. PENUTI, *Aspetti della politica economica nello Stato pontificio sul finire del '500: le "visite economiche" di Sisto V*, in "Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento", 2 (1976), p. 200.

¹⁴ E. LODOLINI, *L'archivio della S. Congregazione del Buon governo (1592-1847). Inventario*, Roma 1956, p. XIV.

¹⁵ La raccolta delle tabelle delle comunità ed i relativi carteggi con la Congregazione si trovano in ASR, Buon governo, in particolare alla sezione XII.

in modo da garantire sempre il governo delle comunità, l'attività giurisdizionale e soprattutto la fedeltà a Roma¹⁶. Ogni governatore doveva rendere al Buon governo una relazione quadrimestrale sullo stato delle comunità di propria competenza e queste ultime a loro volta - prima solo le maggiori, poi anche le minori, per delega - aprirono a Roma una sorta di rappresentanza stabile, con il compito di verificare la puntuale spedizione delle tabelle¹⁷. La comunicazione ed il controllo reciproco tra centro e periferia erano così stabilmente assicurati. Era ora possibile proseguire la strada del rafforzamento dello Stato impegnando il governo di Roma sul versante della finanza pubblica oltre che su quello istituzionale ed amministrativo. Un mutamento rilevante riguardò la gestione del debito pubblico, croce e delizia della Camera apostolica.

3. LO SVILUPPO DEL DEBITO PUBBLICO

Il sistema del debito pubblico pontificio si era sviluppato seguendo solo in parte gli schemi utilizzati dalle altre cancellerie europee e presentava aspetti di indubbia originalità. All'inizio, nella seconda metà del XV secolo, il debito pubblico di Roma era costituito prevalentemente dalla venalità degli uffici, come avveniva in tutte le altre corti d'Europa. Quando l'ambito ristretto della venalità degli uffici si dimostrò insufficiente alle necessità finanziarie della Camera apostolica, apparvero i luoghi di monte, secondo una tradizione già ben nota a Venezia, a Genova ed a Firenze. Fu appunto Clemente VII Medici, che lanciò nel 1526 il Monte fede, per 200.000 ducati al 10%. Pur nell'urgenza della difficilissima situazione politica del momento, la Camera apostolica aveva studiato la prima emissione con estrema attenzione secondo un modello che resterà poi quasi invariato per due secoli¹⁸.

I papi ricorsero abbondantemente al mercato del credito, ma al contrario di altri regnanti non conobbero mai la bancarotta di Stato, grazie anche al solido sistema di garanzie reali che stava dietro ogni emissioni di luoghi. Per tutto il XVI secolo le erezioni, gli aumenti e le riduzioni dei monti si succedettero con una certa frequenza, senza un disegno preciso, con il generico scopo di finanziare le guerre contro il Turco. Ma con Sisto V l'andamento del debito pubblico assunse ritmi ben diversi. In soli cinque anni di pontificato, papa Peretti lanciò monti per un totale di circa 2.500.000 scudi, con una media di 450.000 scudi l'anno, contro i 65.000 scudi annui dei suoi predecessori¹⁹. Nella prima metà del Seicento il debito pubblico continuò a crescere. Urbano VIII lanciò numerose emissioni e tra il 1619 ed il 1657 l'ammontare complessivo del debito passò da 15 a 28 milioni di scudi²⁰. Nella seconda metà del secolo il debito dello Stato

¹⁶ C. CASANOVA, *Comunità e governo pontificio in Romagna in età moderna*, Bologna 1981, p. 211.

¹⁷ *Istituzioni finanziarie contabili e di controllo dello Stato pontificio dalle origini al 1870*, a cura del MINISTERO DEL TESORO, RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Roma 1961, p. 142.

¹⁸ M. MONACO, *Il primo Debito pubblico pontificio. Il Monte della fede (1526)*, in "Studi romani", 8 (1960), 5, p. 562.

¹⁹ F. PIOLA CASELLI, *La diffusione dei luoghi di monte della Camera apostolica alla fine del XVI secolo. Capitali investiti e rendimenti*, in *Credito e sviluppo economico in Italia dal medioevo all'età contemporanea*, Verona 1988, p. 199.

²⁰ Sull'evoluzione del debito pubblico pontificio nel periodo, con i relativi riferimenti biblio-

sembrò invece stabilizzarsi sui livelli raggiunti. Nel bilancio del 1672, dove sono registrate uscite per 2.600.000 scudi circa, il peso degli interessi corrisposti sugli uffici venali ancora in circolazione ammonta a 175.000 scudi e quello relativo ai 16 monti esistenti a 1.400.000 scudi²¹. In quell'anno dunque il bilancio camerale era impegnato per il 60% dai frutti sul debito pubblico ed il capitale in circolazione, calcolando un tasso medio del 4%, poteva ascendere a 40.000.000 di scudi²².

I luoghi emessi dalla Camera apostolica riscuotevano la fiducia dei sottoscrittori per gli elevati saggi di interesse che fruttavano e per la regolarità con cui la Camera pagava bimestralmente le cedole scadute, tramite un complesso ma preciso sistema di *assegnamenti* su cespiti di varia natura. Sul libero mercato i titoli circolavano sempre al di sopra del valore nominale, finendo nelle mani dei risparmiatori romani, fiorentini, genovesi ed anche non italiani, tantoché la Camera venne costretta ad emanare una normativa che riguardava i titolari residenti *citra montes*, diversa da quella che riguardava i montisti *ultra montes*. I banchieri in rapporto d'affari con la curia romana - fiorentini all'inizio e prevalentemente genovesi in un secondo momento - si incaricavano di collocare con successo i titoli sul mercato, acquistandoli in blocco dalla Camera al di sotto del valore nominale e rivendendoli successivamente senza limitazioni di prezzo²³. L'entità del debito che si accumulava negli anni ed il favore incontrato dal mercato internazionale finì per preoccupare alcuni osservatori, che giudicavano troppo rilevante l'entità degli interessi che uscivano dai confini dello Stato, dimenticandosi dei capitali che invece vi erano entrati²⁴. I tassi vennero progressivamente limati, i luoghi vacabili estinti e nel 1686 il grosso del debito pontificio era ormai consolidato nei nove monti di San Pietro, al 3%. In poco più di un secolo la Camera apostolica aveva autorizzato l'emissione di ben 187 monti, di cui 71 camerale, 55 baronali, 38 comunitari e 23 del popolo romano: senza contare le emissioni dei monti di stretta pertinenza delle altre città dello Stato²⁵.

Considerata nell'ottica più generale della finanza pubblica pontificia, la singolare vicenda dei luoghi di monte camerale appare significativa non tanto per l'entità del debito, calcolato in rapporto alle entrate ordinarie erariali, quanto per la sua qualità e per la sua gestione nel tempo da parte della Camera apostolica. Anche in questo caso si può a ragione parlare di un "vecchio" e di un "nuovo" modello di debito pubblico pontificio ed ancora una volta il momento

bibliografici, v. E. STUMPO, *Il capitale finanziario a Roma fra Cinque e Seicento. Contributo alla storia della fiscalità pontificia in età moderna (1570-1660)*, Milano 1985, pp. 219-305.

²¹ Prospetto contabile conservato in BAV, Cod. Reg. Lat., n. 2111.

²² Per la composizione del debito tra monti e uffici, v. W. REINHARD, *Finanza pontificia e Stato della Chiesa nel XVI e XVII secolo*, in *Finanza e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima età moderna*, a cura di A. DE MADDALENA e H. KELLENBENZ, in "Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento", 14 (1984), tab. 4, p. 382.

²³ F. PIOIA CASELLI, *Banchi privati e debito pubblico pontificio a Roma tra Cinque e Seicento*, in *Banchi pubblici, banchi privati e monti di pietà nell'Europa preindustriale. Amministrazione, tecniche operative e ruoli economici*, Genova 1991, pp. 477-479.

²⁴ Così si esprimeva ad esempio il giurista Teodoro Ameyden nel 1641. Citato da M. MONACO, *Le finanze pontificie al tempo di Paolo V (1605-1621). La fondazione del primo banco pubblico in Roma (Banco di Santo Spirito)*, Lecce 1974, p. 42.

²⁵ Da un prospetto riassuntivo conservato in ASR, Camerale II, Archivio della Camera, vol. 10.

di passaggio va collocato tra la fine del XVI e l'inizio del XVII secolo. Il debito pubblico seicentesco si differenzia da quello del secolo precedente per un buon numero di innovazioni, introdotte dalle autorità camerale a partire dal 1585, dopo un primo periodo caratterizzato dalla stabilità e dalla tradizione²⁶. Vanno ricordati ad esempio l'istituzione dei monti baronali, secondo una strategia che andava ben al di là del semplice clientelismo di corte e che intendeva salvare dal disastro economico una "famiglia" aristocratica, nel suo più ampio significato sociale ed economico; l'istituzione dei monti comunitativi, per ripianare progressivamente i debiti delle città nei confronti dello Stato ed avviarle al controllo del proprio *budget*; il piano dei rimborsi per estrazione ed i progetti di ammortamento, che rivelavano la volontà della Camera di contenere il debito approfittando dei periodi di liquidità di cassa; la finalizzazione delle nuove emissioni, volte non più a generiche imprese di guerra, ma ad opere pubbliche ed amministrative da realizzare a Roma e nelle province; la riduzione progressiva degli interessi, secondo l'andamento del mercato internazionale ed il conseguente progressivo consolidamento del debito; l'istituzione di una apposita Congregazione, che emanava ed aggiornava una normativa efficace. In definitiva, il debito pontificio venne gestito nel Seicento con un'attenzione rivolta più alle esigenze dello Stato che a quelle della corte, in sintonia con quanto accadeva sul piano delle istituzioni politiche ed amministrative.

4. IL PRELIEVO FISCALE

L'evoluzione della fiscalità pontificia seguì invece un itinerario molto più complesso, giungendo solo nella seconda metà del secolo ad un'accettabile omogeneità nel prelievo fiscale e nell'assetto normativo. La Camera apostolica non aveva tradizioni consolidate in materia fiscale, perché si era sempre alimentata con i proventi di origine "religiosa", seguendo dei criteri del tutto atipici nell'individuare la ricchezza tassabile, i soggetti d'imposta e gli strumenti di esazione. A metà del XV secolo la fiscalità spirituale iniziò ad essere eguagliata e superata dai proventi della fiscalità temporale, ma ancora sotto Sisto IV l'imposizione diretta o quella sul patrimonio erano considerati come risorse straordinarie ed episodiche per la copertura delle spese²⁷. I privilegi del clero locale e le resistenze feudali avevano rappresentato poi un altro formidabile ostacolo per il governo centrale. Paradossalmente, fu proprio la Protesta di Lutero - con la conseguente ribellione fiscale di larghe zone della cristianità europea - ad imprimere una forte accelerazione al sistema dei tributi temporali nello Stato pontificio. Clemente VII riuscì per primo ad infrangere il diaframma della finanza signorile e cittadina, imponendo alcuni tributi che colpivano regolarmente anche le comunità feudali, in particolar modo nel Lazio²⁸: l'esempio più noto di questa nuova politica fu rappresentato dall'istituzione nel 1543 del sussidio

²⁶ Le copie a stampa dei documenti istitutivi o modificativi dei monti pontifici sono raccolte prevalentemente in ASV, Misc. Armm. IV/V, voll. 42, 43, 44, 85 e 246.

²⁷ C. BAUER, *Studi per la storia delle finanze papali durante il pontificato di Sisto IV*, in "Archivio della R. Società romana di storia patria", 50 (1927), p. 337.

²⁸ M. CARVALE, *La finanza pontificia nel Cinquecento: le province del Lazio*, Napoli 1974, p. 9.

triennale, una vera imposta fondiaria diretta, anche se le comunità venivano poi tassate in base a registri e catasti rudimentali²⁹. Dopo il Concilio di Trento la fiscalità temporale pontificia venne inasprita, scontrandosi pur sempre per un lungo periodo con i privilegi e con le resistenze locali. Imola, ad esempio, protestava contro i 5.000 scudi imposti per il sussidio triennale, ottenendo dal presidente della provincia un congruo sconto e la possibilità di pagare con ampie dilazioni³⁰; per tutto il XVI secolo Camerino potè godere dell'esenzione dal sussidio triennale e dalla gabella della carne, strappando più tardi a Urbano VIII il privilegio di pagare una somma *una tantum* per continuare ad esserne esente³¹; ancora all'inizio del Seicento Fano potè ribellarsi contro la tassa delle milizie, ottenendo subito una riduzione del 30%³². La tassa delle galere, voluta da Sisto V nel 1589 per coprire i costi di manutenzione della flotta da guerra pontificia, non fu mai riscossa per intero e venne ridotta per molte città al 50 ed anche al 40% dell'importo originario³³. Le fila della complessa e faticosa contrattazione bilaterale tra le singole città e lo Stato in materia fiscale erano tenute in curia da un'apposita Congregazione degli sgravi.

Il momento peggiore arrivò con Urbano VIII, che aveva bisogno di finanziare l'avvio della lunga e tormentata guerra di Castro (1641-49). Il prezzo del sale subì un forte aumento, il sussidio triennale venne incrementato del 25%, la tassa del quattrino per libbra di carne venne triplicata ed il grano alla macina venne colpito progressivamente, arrivando a pagare fino a tre baiocchi per rubbio. Solo da Roma e dal suo distretto la gabella del macinato dava all'erario un gettito annuo di 143.000 scudi, qualcosa come il 5 o il 6% di tutte le entrate camerale annuali³⁴. La gabella venne alleggerita subito dopo la metà del Seicento ed in compenso venne intensificata la lotta alle frodi ed alle evasioni, che anche a Roma divenne serrata, soprattutto verso la fine del secolo³⁵. Erano segnali che indicavano come Roma non fosse più considerata nella veste di sede privilegiata del papato, ma semplicemente come capitale dello Stato.

Da un punto di vista amministrativo, con l'istituzione del Buon governo il sistema di esazione prevedeva che la riscossione delle imposte fosse affidata ai comuni. In questo modo anziché i cittadini venivano tassate le città, che poi dovevano provvedere a ripartire tra i propri "comunisti" l'onere prefissato, definendo l'ammontare dei pesi camerale - che giungevano successivamente a Roma tramite il Tesoriere provinciale - e dei pesi comunitativi, destinati invece alla vita del comune. L'ammontare di ogni nuovo tributo veniva deciso dalla Camera apostolica, che provvedeva poi a ripartirlo per ogni provincia basandosi sulle stime della popolazione complessiva. All'interno di ogni provincia i rettori

²⁹ E. STUMPO, *Economia naturale ed economia monetaria: l'imposta*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. VI, *Economia naturale, economia monetaria*, a cura di R. ROMANO e U. TUCCI, Torino 1983, p. 556.

³⁰ C. ROTELLI, *La finanza locale pontificia nel Cinquecento: il caso di Imola*, in "Studi storici", 9 (1968), 1, p. 127.

³¹ CHERICI, *L'amministrazione finanziaria cit.*, pp. 507-509.

³² VOLPI, *Le regioni introvabili cit.*, p. 100.

³³ Da un *Ristretto delle galere di Nostro Signore*, edito a stampa del 1599, in ASV, Arm. XI, vol. 84, f. 67.

³⁴ G. ROSSI, *Tassa sul macinato, giurisdizione baronale e "definizione" del territorio romano nei secoli XVII e XVIII*, in "Dimensioni e problemi della ricerca storica", 2 (1990), p. 156.

³⁵ M. PETROCCHI, *Roma nel Seicento*, Bologna 1970, p. 75.

provvedevano poi a ripartire nuovamente la quota di competenza con l'aiuto dei governatori e dei rappresentanti locali, tenendo conto delle capacità finanziarie dei comuni e delle terre baronali. Infine, all'interno delle città, i "ripartitori" tenevano conto di ogni informazione attendibile sui beni e sul tenore di vita di ogni famiglia, classificandole poi in cinque diverse categorie in modo che l'onere pubblico fosse per quanto possibile distribuito con giustizia³⁶. Con il catasto di Innocenzo XI del 1681 le operazioni divennero più semplici e più eque, anche se il chirografo pontificio precisava che la catastazione non avrebbe intaccato i privilegi esistenti: ci vollero più di venti anni per portare a termine le operazioni di stimo in molte terre baronali³⁷.

È difficile dare un'immagine precisa della pressione fiscale subita dai cittadini dello Stato pontificio nel Seicento. È stato osservato che il problema va spesso capovolto: a parità di carico fiscale un peggioramento delle condizioni produttive - ad esempio per le carestie e le epidemie così frequenti per buona parte del secolo - provoca un peggioramento del carico fiscale espresso in termini reali, anche senza che le aliquote di prelievo vengano variate³⁸. Un'indagine in tal senso dovrebbe dunque limitarsi a periodi e località ben definite, evitando ogni generalizzazione. Tuttavia, sulla base dei dati di bilancio disponibili e considerando la sostanziale stabilità per tutto il secolo della popolazione residente nelle varie province³⁹ è innegabile che nello Stato della Chiesa la pressione fiscale sia aumentata lungo tutta la prima metà del secolo, sia pure in modo non uniforme all'interno dello Stato: Bologna continuò a rappresentare un'oasi fiscale privilegiatissima, almeno per i pesi camerali, mentre a Roma il carico fiscale venne raddoppiato⁴⁰. Superati gli anni '60 la situazione sembrò stabilizzarsi. Le nuove imposizioni cessarono e le vecchie vennero talvolta alleggiate: l'apparato amministrativo si sforzava piuttosto di migliorare e di rendere più fluido il sistema di esazione. I capitoli di appalto delle dogane e delle gabelle furono perfezionati con una precisione tecnica straordinaria, arrivando a prevedere sgravi per eventuali guerre, pestilenze e carestie. I registri delle tesorerie provinciali mostrano una ripetitività nella stipula degli appalti di questo periodo, che contrasta con gli incrementi concessi quasi ad ogni rinnovo durante la prima metà del secolo⁴¹. Nella parte finale del Seicento la serie delle cattive congiunture sembrò arrestarsi, come dimostrano l'accresciuta produzio-

³⁶ A. GARDI, *La fiscalità pontificia tra medioevo ed età moderna*, in "Società e storia", 33 (1986), p. 542; *Istituzioni finanziarie* cit., p. 160.

³⁷ A.M. GIRELLI, *La genesi del primo catasto generale dello Stato pontificio*, in "Quaderni di studi e ricerche. Dipartimento per gli studi geoeconomici, statistici e storici. Università di Roma 'La Sapienza'", 1 (1988), p. 306.

³⁸ M. CATTINI, *Congiuntura economica e pressione fiscale in una comunità del Basso Modenese (Finale, 1560-1660). Verifica di un modello interpretativo*, in *Prodotto lordo e finanza pubblica. Secoli XIII-XIX*, a cura di A. GUARDUCCI, Firenze 1988, p. 189.

³⁹ I riferimenti demografici per il periodo considerato sono tratti da G. BELOCH, *La popolazione d'Italia nei secoli sedicesimo, diciassettesimo e diciottesimo*, in *Storia dell'economia italiana. Saggi di storia economica*, a cura di C.M. CIPOLLA, Torino 1959, pp. 466-470.

⁴⁰ STUMPO, *Il capitale* cit., in particolare alle pp. 124-141, ha avuto il merito di avere posto per la prima volta l'attenzione sui flussi finanziari provenienti dalle province e sul loro peso relativo nel bilancio centrale dello Stato pontificio.

⁴¹ L'ammontare degli appalti si ricava dalle serie dei libri contabili delle 14 tesorerie, in ASR, Camerale II, Tesorerie provinciali (indice 112, 32-45). Su questo tema è attualmente in corso una ricerca.

ne agricola e la liberalizzazione delle licenze all'esportazione dei grani. Nel 1689 Alessandro VIII concesse ai fornai di comprare il grano direttamente dagli agricoltori⁴². A Roma si registrò una svolta nel regime dei prezzi dei grani e l'intervento dell'annona venne ridotto sensibilmente⁴³. L'equilibrio politico raggiunto dallo Stato pontificio, che non doveva più finanziare nuove guerre ed il miglioramento della produzione cerealicola, che non obbligava più la Camera a finanziare l'annona per calmierare i prezzi, sono indicatori del tutto diversi tra loro, che concorrono tuttavia a sostenere l'ipotesi di una stabilità del peso fiscale nella seconda metà del Seicento.

5. LE PROVINCE E IL BILANCIO DELLO STATO

Conosciamo un buon numero di dati relativi all'entità del gettito fiscale proveniente dalle diverse province dello Stato, grazie ad una serie di *ristretti* di alcuni bilanci annuali, predisposti dalla computisteria camerale⁴⁴. Tra gli ultimi

Tabella 1. Entrate della Camera apostolica negli anni 1619 e 1669⁴⁵.

provincia o fonte di entrata	popolazione (% sul totale)	entrate (in scudi di moneta)		entrate (% sul totale)	
		1619	1669	1619	1669
Romagna	21	297.000	320.000	17	13
Marca	23	238.000	375.000	13	15
Umbria	18	134.000	242.000	7	9
Patrimonio	7	124.000	188.000	7	7
Campagna	12	71.000	84.000	4	3
Roma	7	271.000	565.000	15	22
Bologna	12	17.000	53.000	1	1
Proventi spirituali	-	513.000	457.000	29	17
Proventi patrimoniali e varie	-	125.000	346.000	7	13

⁴²N. LA MARCA, *L'abolizione del vincolismo annonario nello Stato della Chiesa*, Roma 1988, p. 64.

⁴³W. REINHARD, *Il prezzo del pane a Roma e la finanza pontificia dal 1563 al 1712*, in "Dimensioni e problemi della ricerca storica", 2 (1990), p. 132.

⁴⁴In ASR, Camerale II, "Conti dell'entrata e dell'uscita...", voll. I, II e III. Si tratta di prospetti riassuntivi dei conti annuali. La loro importanza è stata già segnalata da A. CARACCILO, *I bilanci dello Stato ecclesiastico fra XVI e XVIII secolo: una fonte e alcune considerazioni*, in *Méthodologie de l'histoire et des sciences humaines*, Toulouse 1973, pp. 99-103. Altri ristretti si trovano in diversi fondi di BAV e ASV: v. ad esempio G. LUTZ, *Zur Papstfinanz von Klemens IX. bis Alexander VIII. (1667-1691)*, in "Romische Quartalschrift", 74 (1979), 1-2, pp. 34-35.

⁴⁵Nel prospetto, la Romagna comprende Ferrara e Comacchio; la Marca comprende per il 1669 il Ducato di Urbino e nel medesimo anno il Patrimonio comprende il Ducato di Castro e di Ronciglione; la Campagna comprende la città di Benevento e si riferisce all'intero territorio di Sabina, Lazio, Campagna e Marittima; i proventi di Avignone e del contado venesino sono inclusi tra le Patrimoniali e varie.

due decenni del Cinquecento e la metà del Seicento, le entrate complessive registrarono un incremento del 70%, passando da una media di circa 1.500.000 scudi annui ad una di 2.500.000. È difficile pensare che queste variazioni siano state provocate da una sorta di “trascinamento” de l’aumento dei prezzi verificatosi nella seconda metà del Cinquecento: alla fine del secolo i bilanci pontifici avevano già ampiamente scontato l’inflazione e gli incrementi successivi - in un periodo di prezzi stabili o in regresso - devono essere interpretata in termini reali⁴⁶

La partecipazione delle province al bilancio statale dipendeva dalla popolazione residente sul territorio, dalla sua capacità contributiva e dall’efficienza dei tesoriери provinciali. La tab. 1 si riferisce al bilancio di due anni distanziati da mezzo secolo l’uno dall’altro⁴⁷ ed intende mettere in evidenza l’entità dei proventi di natura fiscale dalle province, dei proventi patrimoniali dello Stato (sfruttamento di miniere, appalti di carattere generale etc.) e dei proventi relativi invece alla residua fiscalità spirituale. Il gettito di ognuna delle fonti di entrata è stato poi ripartito secondo i tre principali flussi finanziari che ne rappresentavano la destinazione finale (tab. 2): il pagamento degli interessi sul debito pubblico, le somme versate in Depositeria generale per la gestione del-

Tabella 2. Destinazione delle entrate della Camera apostolica (in percentuale sul totale riferito ad ogni singola provincia o fonte di entrata).

provincia o fonte di entrata	interessi del debito pubblico		Depositeria generale		spese locali	
	1619	1669	1619	1669	1619	1669
Romagna	23	50	22	16	55	34
Marca	63	73	19	7	18	20
Umbria	65	75	15	16	20	9
Patrimonio	66	48	25	36	9	16
Campagna	45	69	31	10	24	21
Roma	80	88	18	5	2	7
Bologna	20	25	52	50	28	25
Proventi spirituali	23	15	77	85	-	-
Proventi patrimoniali e varie	48	23	52	76	-	-

	entrate totali (in scudi di moneta)	interessi del debito	
	(A)	(B)	(B/A)
1619	1.790.000	827.000	46
1669	2.612.000	1.545.000	59

⁴⁶ REINHARD, *Finanza pontificia* cit., p. 361.

⁴⁷ I due bilanci, del 1619 e 1669, si trovano in ASR, Camerale II, “Conti” cit., rispettivamente a vol. I, int. 4 e vol. III, int. 15. Il primo bilancio è stato integralmente pubblicato da W. REINHARD, *Papstfinanz und Nepotismus unter Paul V. (1605-1621). Studien und Quellen...*, vol. II, Stuttgart 1974, pp. 261-342.

l'amministrazione centrale ed infine le spese dell'amministrazione pontificia in sede locale, per importi utilizzati sul posto e che non venivano dunque trasferiti a Roma.

Tenuto conto delle acquisizioni territoriali avvenute dopo il 1619 e dei relativi proventi che compaiono nel bilancio del 1669 (da Urbino 29.000 scudi e da Castro e Ronciglione altri 52.000), appare evidente come l'incremento delle entrate non rappresenti altro che la copertura dell'incremento degli interessi del debito pubblico. La vera politica finanziaria pontificia sembra consistere più nella gestione del debito pubblico che nell'imposizione fiscale, che a sua volta viene utilizzata prevalentemente per garantirne i frutti. I bilanci registrano solo indirettamente, attraverso gli interessi pagati e talvolta con la rivendita dei luoghi vacanti per morte dell'intestatario, l'enorme incremento del debito: passato - tenuto conto del progressivo abbattimento dei saggi di interesse - dai 15 milioni di scudi del 1619 ai 40 milioni circa del 1669. Una somma destinata alle spese di guerra ed ai costi del nepotismo, ma anche alle opere pubbliche, al finanziamento dell'annona, al miglioramento dei servizi amministrativi dello Stato⁴⁸.

L'area del privilegio concesso a Bologna ed al suo territorio, assai popoloso, è di tutta evidenza. Tra il 1619 ed il 1669 si realizza poi una sorta di riequilibrio nel gettito delle province, in particolare tra Romagna, Marca ed Umbria. Tuttavia la perdita di importanza dei proventi di natura spirituale viene sopportata prevalentemente da Roma e coperta con uno sfruttamento più attento delle risorse patrimoniali e generali dello Stato. Non sembra quindi che la capitale abbia vissuto nel periodo considerato a spese della periferia: al contrario l'incremento del peso fiscale che grava sulle province appare piuttosto contenuto. Le province - salvo il Patrimonio - vengono poi chiamate a contribuire nel 1669 in misura maggiore agli interessi del debito pubblico, che provengono però in primo luogo dagli assegnamenti delle gabelle romane. I proventi di natura spirituale e quelli patrimoniali sembrano destinati piuttosto alle spese generali dello Stato, forse perché considerati come "incerti", sia dai computisti camerarli⁴⁹ che dai sottoscrittori dei luoghi di monte.

6. ELEMENTI DI NOVITÀ NELLA FINANZA PUBBLICA

Il raffronto diretto tra valori espressi in una medesima moneta, a distanza di cinquanta anni, è reso possibile dalla stabilità delle monete d'oro e d'argento battute dalla zecca di Roma, che per un lungo periodo mantenne inalterato il loro peso ed il loro contenuto di fino, in singolare contrapposizione con i continui slittamenti delle altre monete europee avvenuti nel medesimo periodo⁵⁰. Nell'ultimo triennio del Seicento poi, perlomeno a partire da papa Innocenzo XI Ode-

⁴⁸ Per queste considerazioni v. anche REINHARD, *Finanza pontificia* cit., p. 382 e STUMPO, *Il capitale* cit., pp. 270 ss.

⁴⁹ La dizione di *entrate incerte* appare spesso nei bilanci a fianco dei proventi di natura spirituale, quali quelli della Dataria, gli spogli in Italia, Spagna e Portogallo, il censo di S. Pietro ecc.

⁵⁰ CH. P. KINDLEBERGER, *Currency Debasement in the Early Seventeenth Century and the Establishment of Deposit Banks in Central Europe*, in *Banchi pubblici, banchi privati e monti di pietà* cit., p. 40.

scalchi (1676-89), uno dei pontefici più abili e preparati dell'età moderna, la curia romana si incamminò verso un'insolita strada di austerità e di parsimonia⁵¹. Venne sradicata la piaga del nepotismo, si ridussero le cariche non necessarie in curia e alla fine del secolo fu abolita la venalità degli uffici camerari⁵² con un effetto positivo sul fronte delle spese.

Nel complesso lo Stato pontificio aveva conosciuto, come conseguenza della politica di accentramento perseguita con tenacia per un secolo, una serie di innovazioni di carattere amministrativo, finanziario e fiscale quali mai erano state realizzate in tutta la sua storia precedente. Un risultato non trascurabile, soprattutto considerando il numero e la discontinuità dell'azione di governo dei papi: nello stesso periodo in cui a Parigi avevano regnato tre sovrani, in Vaticano si erano avvicendati dodici pontefici. Ma nonostante tutto tra la fine del Seicento e l'inizio del Settecento lo Stato pontificio appariva povero, debole e mal governato. Forse il suo declino era stato meno appariscente di quello della Lombardia spagnola o di quello del Regno di Napoli, ma la considerazione generale in cui era tenuto lo Stato era assai scarsa in tutta Italia e già dalla seconda metà del Seicento il prestigio dei papi appariva notevolmente incrinato⁵³. Sembrava che le piccole e grandi riforme dell'amministrazione pontificia fossero scivolate via senza incidere nel tessuto economico dello Stato, lasciandosi dietro solo lo splendore dei palazzi nobiliari e delle chiese barocche di Roma.

La contraddizione è tuttavia solo apparente, dato che lo Stato condivideva la più generale decadenza economica italiana, trovandosi collocato ormai alla periferia - se non al di fuori - del mercato europeo, senza avere le capacità produttive e commerciali per esservi inserito. Come è stato affermato in uno dei primi saggi sulla centralizzazione dello Stato pontificio, alla Chiesa non facevano certo difetto le strutture amministrative, quanto la solidità sul piano economico e sociale⁵⁴. Inoltre, per quanto riguarda gli effetti dell'azione di governo, non bisogna porre in correlazione troppo stretta i comportamenti finanziari, amministrativi e fiscali pubblici con la ricchezza o con l'evoluzione economica del territorio: alla finanza seicentesca non possono essere assegnate possibilità e compiti impropri, collocandola in un'ottica di politica economica generale che è invece propria dei nostri giorni⁵⁵. In questo senso il processo di centralizzazione dello Stato - cui segue necessariamente l'espansione della finanza pubblica - non deve essere visto come uno dei requisiti fondanti del progresso, quasi che il rafforzamento delle strutture statuali rappresenti un indice di modernità e di conseguenza di obbligato avanzamento sul piano economico. In Europa

⁵¹ C. DONATI, *La Chiesa di Roma tra antico regime e riforme settecentesche (1675-1760)*, in *Storia d'Italia. Annali*, vol. IX, *La Chiesa e il potere politico dal Medioevo all'età contemporanea*, a cura di G. CHITTOLINI e G. MICCOLI, Torino 1986, p. 727.

⁵² R. AGO, *Carriere e clientele nella Roma barocca*, Bari 1990, p. 21.

⁵³ C. DONATI, *Genova, Piemonte, Stato della Chiesa e Toscana nel Seicento*, in *Storia della società italiana*, vol. XI, *La Controriforma e il Seicento*, Milano 1989, p. 390.

⁵⁴ J. DELUMEAU, *Les progrès de la centralisation dans l'État pontifical au XVI^e siècle*, in "Revue historique", 226 (1961), p. 410.

⁵⁵ Sono interamente da condividere a questo proposito le considerazioni di G.L. BASINI, *Alcune annotazioni su finanza pubblica e annona nei ducati padani*, in *Persistenze feudali e autonomie comunitative in stati padani fra Cinque e Seicento*, a cura di G. Tocci, Bologna 1988, pp. 109-110.

ogni stato nazionale o regionale ha avuto un diverso cammino di crescita e nessun modello storico interpretativo può essere applicato in modo automatico, salvo che per indicazioni strettamente generiche. Lo Stato pontificio poi si era avviato sul cammino della centralizzazione partendo da un mosaico di territori eterogenei e poco disposti a farsi centralizzare. Di conseguenza ogni indagine - in questo caso il ruolo della finanza pubblica in rapporto all'evoluzione economica - può condurre a scenari diversi a seconda dell'angolo visuale con cui la si conduce.

Se è dunque possibile, ad esempio, che a nord dello Stato la zona di Ravenna abbia subito un danno dall'accentramento del potere di governo, rispetto alla situazione più favorevole nel regime cerealicolo goduta durante il precedente dominio veneziano⁵⁶, si può ugualmente osservare che proprio dal prevalere del governo centrale sulle autonomie baronali una vasta area a sud di Roma poté ottenere, dalla seconda decade del Seicento, una libertà di commercio e di movimento mai conosciuta prima⁵⁷. Le storie locali potrebbero essere numerose e tutte ragionevolmente convincenti. Esistono tuttavia alcuni elementi di sintesi, che si riferiscono all'azione del governo centrale ed ai rapporti tra centro e periferia dello Stato, ma per poterli mettere in luce è necessario correre sul lungo periodo.

Le innovazioni nella finanza pubblica pontificia del Seicento rappresentano il riflesso - a volte la causa, a volte l'effetto - di alcuni mutamenti, già ben evidenti nella seconda metà del secolo, che sembrano seguire un percorso non casuale. Nel governo di Roma si era ormai affermata in modo definitivo la concezione patrimoniale "moderna" dello Stato, considerato non più come proprietà personale del sovrano, ma come bene comune da amministrare, anche se in modo autoritario. L'azione di governo doveva contare di conseguenza su un sistema amministrativo efficiente, poggiato su funzionari di curia tecnicamente qualificati e non più su ecclesiastici selezionati in base al rango nobiliare. Un segno modesto, ma non per questo meno significativo, della nuova competenza camerale si può ad esempio riscontrare nel sistema contabile introdotto verso il 1650 dal computista Nunziato Baldocci e proseguito dopo venti anni dal suo successore Gasparo Marcaccione: i bilanci che ne scaturivano erano chiari e ricchi di informazioni. Sul piano delle risorse, congelati ormai i proventi di natura spirituale, il vero polmone finanziario del governo centrale era divenuto il debito pubblico, mentre il gettito fiscale aveva assunto piuttosto lo scopo di garantire ai risparmiatori la regolarità degli interessi. Il debito pubblico venne gestito nel lungo periodo con grande equilibrio, fino a trovare una sua dimensione stabile e consolidata. Il governo centrale interveniva raramente nell'economia generale del territorio, limitandosi a perfezionare un sistema annonario che già da tempo aveva raggiunto un respiro statale⁵⁸. I legami tra il centro e la periferia vennero invece annodati e stretti con grande tenacia ed il canale tra i comuni ed il governo romano venne assicurato dalla rete dei governatori e dei

⁵⁶ I. MATTOZZI, *Per una ricerca sui rapporti tra comunità di Ravenna e poteri centrali nel Cinquecento. Appunti sulla questione annonaria*, *ibid.*, pp. 243-246.

⁵⁷ VOLPI, *Le regioni introvabili* cit., p. 130.

⁵⁸ L. FALCHI, *Sisto V e l'annona: l'eredità di un secolo*, in "Dimensioni e problemi della ricerca storica", 2 (1990), pp. 91-92 e L. PALERMO, *Mercati del grano a Roma tra Medioevo e Rinascimento*, vol. 1, *Il mercato distrettuale del grano in età comunale*, Roma 1990, p. 59.

rappresentanti, che a loro volta vegliavano sull'obbligo della stesura delle tabelle annuali. L'integrazione dei comuni nello Stato fu lenta ma inevitabile, nel solco di una fiscalità onnipresente, che da una parte faceva pesare sui comuni la quota parte di un carico fiscale deciso inizialmente a Roma, contrattato poi in sede provinciale e ripartito infine localmente; e d'altra parte lasciava ai comuni grande autonomia nella scelta delle fonti cui attingere. Così alcuni comuni preferirono l'imposizione indiretta sulle attività commerciali e sui consumi, altri fecero ricorso al debito pubblico, altri ancora sfruttarono il patrimonio comunale od utilizzarono l'imposizione diretta⁵⁹. Il peso fiscale raggiunse il massimo durante la guerra di Castro e nel decennio successivo, per poi tornare a dimensioni più miti. Mentre il sistema tributario drenava le risorse comunali verso Roma, nello stesso tempo serviva a garantire al governo centrale la fedeltà dei gruppi dirigenti locali, attraverso la concessione ed il rinnovo degli appalti d'imposta, finendo per divenire il tramite indiretto del controllo statale⁶⁰. Di fatto, i due principali strumenti della finanza pubblica pontificia erano stati utilizzati in modo complementare: il debito pubblico aveva rappresentato per il governo centrale uno dei pilastri finanziari nel processo di rafforzamento statale; il sistema fiscale a sua volta aveva contribuito a sostenere la credibilità del debito pubblico ed aveva legato più strettamente, sul piano politico oltre che finanziario, la periferia al centro dello Stato.

⁵⁹ A.M. GIRELLI, *La finanza comunale nello Stato pontificio del Seicento. Il caso di Assisi*, Padova 1992, p. 13.

⁶⁰ GARDI, *La fiscalità pontificia* cit., p. 543.