

LE ORIGINI DELLA FISCALITÀ PUBBLICA DELLE CITTÀ ITALIANE

per

Paolo Cammarosano

(UNIVERSITÀ DI TRIESTE)

Come tanti altri aspetti della vita sociale delle città comunali italiane, l'organizzazione della finanza pubblica che esse si dettero tra la fine del secolo XI e gli inizi del XIII aveva radici profonde nelle strutture precedenti: la fiscalità regia e imperiale, la fiscalità delle signorie locali di nobili, vescovi, monasteri. A queste strutture, e in particolare alla fiscalità regia che era la matrice di tutte, risaliva anzitutto la concezione ideologica fondamentale per cui alla base della finanza pubblica era il diritto del sovrano su un insieme di cespiti di ricchezza. Legati all'esercizio stesso della sovranità erano il diritto sulla moneta, la cui coniazione era stata concessa a un numero limitato di città del regno d'Italia, e i proventi di giustizia. C'erano i beni patrimoniali che provenivano dalla conquista di guerra, dalla confisca dei beni dei ribelli, dalla ricadenza dei beni derelitti e delle eredità prive di successori. Più importanti ancora erano i beni demaniali, derivanti cioè dal carattere pubblico che si attribuiva ad alcune componenti del territorio quali i fiumi navigabili e le strade principali, le miniere e le saline, le pescaie. Infine, in parte collegate a questi ultimi, erano le imposte indirette legate al commercio e al transito, prelevate dunque ai valichi alpini, ai porti marittimi e fluviali, alle porte delle città e nei luoghi di mercato.

Alimentata da queste fonti e da altre minori su cui sorvolò, la camera del re doveva far fronte soprattutto alla spesa militare e al finanziamento della corte, del seguito e dell'esercito regio nei loro itinerari attraverso il regno. In funzione di queste necessità, straordinarie per loro natura ma croniche in certi periodi di tempo, la finanza pubblica si alimentava ancora di una imposta diretta straordinaria, il *fodrum*, prelevata con un grossolano

sistema di imputazione dai singoli *foculares* o *massariciae*, termini che indicavano il nucleo familiare e la sua azienda domestica tipo¹.

In realtà il grosso del fabbisogno militare non era ricavato dall'entrata fiscale, bensì fornito nella forma diretta del *servitium* di un ceto di guerrieri, i *milites*, legati al re o ai suoi alti ufficiali (conti, marchesi, vescovi) dal giuramento di fedeltà. In cambio del loro servizio i *milites* erano esenti da altre imposizioni fiscali, anzi erano loro ad esercitare, nel sistema della signoria locale su castelli e villaggi, la riscossione del *fodrum* e di altri oneri pubblici. La titolarità regia delle prerogative fiscali era stata cioè feudalizzata, quando non era stata semplicemente usurpata, per via di fatto, dai signori locali. Episcopati e monasteri godevano da secoli di larghe immunità giudiziarie e fiscali. Il patrimonio di alcune grandi sedi episcopali e di alcune abbazie di fondazione pubblica, che in linea di principio avrebbe dovuto fornire, attraverso il sistema dei benefici feudali dei *milites*, la base fondiaria del servizio armato, era stato dissipato fra IX e XI secolo in una miriade di clientele di vescovi, abati e loro *fideles* laici di livello elevato.

Accanto a questi processi di feudalizzazione, di signorilizzazione e di alienazione di beni e redditi fiscali, si era verificata nella finanza regia una ricorrente tendenza alla monetizzazione. Alcune fonti di entrata erano cioè consolidate in un tributo globale, e in particolare le imposte indirette potevano essere sostituite da un censo forfettario annuo, imputato ad esempio ad alcuni colleghi mercantili o artigianali, o a tutti i mercanti di determinate nazioni o città. Ancora più della tendenza alla feudalizzazione, quella alla monetizzazione si risolveva in un estraniarsi dell'apparato regale dalla gestione del prelievo fiscale, i cui meccanismi erano lasciati allo sviluppo autonomo delle forze sociali.

Verso l'anno Mille alcuni esponenti dell'intellettualità vicina alla corona ebbero una percezione di questi processi. Talora si trattò di una denuncia delle alienazioni che i vari pretendenti alla corona d'Italia avevano fatto per acquisire a se stessi alcuni sostegni politici, talora delle interessate recriminazioni di notabili che si vedevano spossessati di introiti pubblici

¹La referenza fondamentale per il sistema fiscale regio è Carlrichard BRÜHL, *Fodrum, Gistum, Servitium regis. Studien zu den wirtschaftlichen Grundlagen des Königtums im Frankenreich und in den fränkischen Nachfolgestaaten Deutschland, Frankreich und Italien vom 6. bis zur Mitte des 14. Jahrhunderts*, 2 voll., Köln-Graz, Böhlau, 1968 (Kölner Historische Abhandlungen, 14/1-II).

dei quali avevano avuto una disponibilità (questo è il senso della perorazione finale nelle cosiddette *Honorantiae civitatis Papiæ*, un testo degli inizi del secolo XI molto importante per la fiscalità pubblica del *regnum Italiae* alla vigilia dello sviluppo delle città comunali)². Nella pratica, alcuni imperatori fecero tentativi di ripristinare il *servitium* militare regio, in un primo tempo cercando di vietare le devoluzioni dei beni di vescovi e abati alla miriade dei loro beneficiari e accoliti, in un secondo tempo cercando di disciplinare la società feudale in modo da soddisfare le esigenze di stabilità nel godimento del beneficio espresse dai *milites* e contemporaneamente garantire il *servitium* militare del re: il più importante sforzo in questa direzione fu una costituzione di contenuto feudale emanata da Corrado II nel maggio del 1037³. Ma nella sostanza questi tentativi fallirono, e quando le città cominciarono a strutturare le loro forme di autonomia politica, nella seconda metà del secolo XI, le leve della fiscalità pubblica erano in gran parte sfuggite al controllo della corona ed avevano assunto un carattere di frammentazione capillare.

L'aspetto più vistoso della frammentazione era la fiscalità organizzata nelle signorie locali, sia ecclesiastiche che laiche, imperniate quasi sempre intorno ad un castello (*castrum*) e alla *curtis* che ne dipendeva. I residenti nel territorio della *curtis*, anche nel caso che fossero *alloderii*, cioè pieni proprietari delle loro terre, dovevano al signore locale (*dominus loci*) una

² Carlrichard BRÜHL, CINZIO VIOLANTE, *Die «Honorantiae civitatis Papiæ». Transkription, Edition, Kommentar*, Köln-Wien, Böhlau, 1983. Per alcuni aspetti della dislocazione della finanza regia e dei patrimoni dei grandi monasteri regi, e l'atteggiamento degli ambienti ottoniani, si possono vedere Mario NOBILI, «Vassalli su terra monastica fra re e «principi»; il caso di Bobbio (seconda metà del sec. X - inizi del sec. XI)», in *Structures féodales et féodalisme dans l'Occident méditerranéen (Xe-XIIIe siècles). Bilan et perspectives de recherches. Colloque international organisé par le Centre National de la Recherche Scientifique et l'École Française de Rome (Rome, 10-13 octobre 1978)*, Roma, École Française de Rome, 1980 (Collection de l'École Française de Rome, 44), pp. 299-309, e Paolo CAMMAROSANO, «Gerbert et l'Italie de son temps», in *Gerbert l'Européen. Actes du colloque d'Aurillac, 4-7 juin 1996*, rassemblés par Nicole CHARBONNEL et Jean-Eric LUNG, Aurillac, 1997 (Société des lettres, sciences et arts «La Haute-Auvergne», Mémoires, 3), pp. 103-112.

³ «Edictum de beneficiis regni Italici», in *Constitutiones et acta publica imperatorum et regum*, I, ed. Ludwig WEILAND, Hannover, 1893, ed. anast. Hahnsche Buchhandlung, 1963 (*Monumenta Germaniae Historica, Leges*), n. 45. Fra le principali interpretazioni di questo testo: Piero BRANCOLI BUSDRAGHI, *La formazione storica del feudo lombardo come diritto reale*, Milano, Giuffrè, 1965 (Quaderni di Studi senesi, raccolti da Domenico MAFFEI, 11), in particolare pp. 51-69; Hagen KELLER, *Adelsherrschaft und städtische Gesellschaft in Oberitalien (9. bis 12. Jahrhundert)*, Tübingen, Niemeyer, 1979 (Bibliothek des Deutschen Historischen Instituts in Rom, 52), ed. it.: *Signori e vassalli nell'Italia delle città (secoli IX-XII)*, Torino, UTET, 1995, in particolare pp. 54-58, 139-140, 286-292, 356-361 (dell'edizione originale).

serie di prestazioni di natura pubblica: censi a corrispettivo del godimento di boschi e pascoli, imposte di successione e sui matrimoni, prestazioni casuali di tipo feudale (per il riscatto del signore caduto prigioniero, per l'addobramento del suo figlio primogenito e simili), censi di monopolio (sui mulini e i forni), e sovente lo stesso *fodrum regio*, usurpato dai signori e che in mano loro tendeva a divenire una imposta ordinaria. C'era infine l'insieme delle prestazioni di carattere militare, quali la manutenzione delle mura del castello e i turni di custodia, e naturalmente il servizio armato.

In quest'ultimo aspetto si manifestavano le differenziazioni sociali, derivate dai fenomeni di accumulazione e di mobilità presenti in ogni castello e villaggio di una qualche dimensione: coloro che erano in grado di tenere un cavallo e il suo apparato e di prestare direttamente il *servitium* militare si ritenevano esenti da altri oneri. L'esenzione di tali *milites*, i *maiores* della società rustica locale, non era pacifica, bensì era il risultato di un conflitto e un negoziato con il signore; inoltre le élites locali si facevano esponenti di tutta la comunità nel rivendicare una regolamentazione degli oneri signorili: i conflitti fra le comunità di castello e di villaggio, organizzate attorno alla loro élite, e i rispettivi *domini* ecclesiastici o laici, sono documentati saltuariamente (data la natura delle fonti dell'epoca) dalla metà del secolo XI e divengono poi sempre più frequenti nel corso del XII e del XIII secolo⁴.

Questa evoluzione dei rapporti di potere nelle campagne, che si concretava in gran parte nel negoziato degli aspetti fiscali del dominio signorile, fu dunque contemporanea all'evoluzione dei rapporti di potere nelle città. Tra le due serie di fenomeni vi furono importanti interferenze, soprattutto perché i ceti dominanti cittadini avviarono contemporaneamente allo sforzo per il controllo della giustizia e della fiscalità urbana lo sforzo per affermare la sovranità cittadina sul territorio. Questo voleva dire, in parte, avocare alle città imposte indirette, diritti di monopolio, il *fodrum regio* e altre competenze fiscali tradizionali, e in parte imporre tasse nuove.

⁴ Sulla signoria locale e i suoi aspetti fiscali rinvio alla mia veloce sintesi con raccolta di documenti: Paolo CAMMAROSANO, *Le campagne nell'età comunale (metà sec. XI-metà sec. XIV)*, Torino, Loescher, 1974, 2a ed. 1976, rist. 1988 (Documenti della storia, 7), e, fra le opere più recenti, all'ampio studio regionale di François MENANT, *Campagnes lombardes du Moyen Age. L'économie et la société rurales dans la région de Bergame, de Crémone et de Brescia du Xe au XIIIe siècle*, Roma, École Française de Rome, 1993 (Bibliothèque des Écoles Françaises d'Athènes et de Rome, 281), e al volume di più autori *Strutture e trasformazioni della signoria rurale nei secoli X-XIII*, a c. di Gerhard DILCHER e Cinzio VIOLANTE, Bologna, il Mulino, 1996 (Annali dell'Istituto storico italo-germanico, Quaderno 44), che contiene alcuni contributi importanti di ambito italiano.

Fu questo ad esempio il caso di Siena quando verso il 1129 volle prelevare nel suo contado una *bovatica* e una *zappatica*, cioè imposte commisurate al numero di buoi o di zappe dei residenti, per finanziare le ostilità militari contro la rivale Arezzo: iniziativa che suscitò una generale sollevazione del territorio, animata dalle famiglie nobili e favorita dalle città ostili a Siena⁵.

Ma il conflitto poteva assumere forme più complesse che non la semplice contrapposizione fra città e signori locali esemplificata da questo caso senese. Si deve tenere presente, infatti, che nel ceto dominante cittadino vi erano anche signori di castello inurbati fra XI e XII secolo, e si comprenderà come si potessero creare ambiguità e contraddizioni fra la loro posizione in quanto signori e la loro posizione in quanto esponenti dell'élite urbana. I conflitti signorili si potevano così trasferire entro le mura della città nelle forme di vertenze individuali o di contrasti generali. Un esempio del primo caso è offerto molto precocemente dagli uomini di Casciavola presso Pisa, i quali verso il 1100 si rivolsero alla cattedrale e alle autorità comunali pisane per lamentare le vessazioni fiscali che subivano dai *Lan-gubardi* di San Casciano⁶. Agli inizi del Duecento, cioè al termine del periodo che considero qui, la città di Assisi offre un esempio chiarissimo di un conflitto cittadino fra *maiores* e *minores* che derivava dalla posizione di dipendenza signorile di questi ultimi nel contado⁷.

In questa situazione di interferenza fra i rapporti fiscali della signoria locale consolidati nelle campagne e la formazione dello stato territoriale cittadino con le sue esigenze fiscali, si affermarono fra XII e XIII secolo alcune tendenze di fondo della politica comunale urbana: caute regolamentazioni dell'inurbamento e dell'acquisto della cittadinanza, sostanziale rispetto delle prerogative signorili nel territorio, ma principio dell'esenzione da oneri fiscali signorili in favore dei cittadini. Questo fu un aspetto importante di un processo più generale: la differenziazione dello

⁵ Su questo episodio cfr. Paolo CAMMAROSANO, *La famiglia dei Berardenghi. Contributo alla storia della società senese nei secoli XI-XIII*, Spoleto, Centro Italiano di Studi sull'Alto Medioevo, 1974 (Biblioteca degli «Studi medievali», VI), pp.136-137.

⁶ La querimonia degli uomini di Casciavola è pubblicata da Gabriella Garzella nel libro di Marinella PASQUINUCCI, Gabriella GARZELLA, Maria Luisa CECCARELLI LEMUT, *Cascina, II: Dall'antichità al medioevo*, Pisa, Pacini, 1986, p. 161, n. 2.

⁷ Cfr. in particolare Attilio BARTOLI LANGELI, «La realtà sociale assisana e il patto del 1210», in *Assisi al tempo di San Francesco. Atti del V Convegno internazionale, Assisi, 13-16 ottobre 1977*, Assisi, Società Internazionale di Studi Francescani, 1978, pp. 273-336.

status di cittadino da quello dei residenti del territorio rurale o delle città minori soggette. Sul terreno delle imposte indirette (in particolare quelle derivanti dal commercio) si instaurava normalmente un doppio regime di prelievo, più favorevole ai cittadini ed esteso solo in via occasionale e di privilegio a signori e comunità dei quali si voleva acquistare o compensare la fedeltà, o a città alleate. Sul terreno delle imposte dirette, si manifestò la differenza sostanziale fra i tributi annuali, dunque ordinari, che venivano imposti alle comunità del territorio soggetto, e il prelievo dai cittadini, che mantenne sempre, come vedremo meglio, un carattere di straordinarietà.

La lotta per il controllo del territorio costituì anche una delle basi dei conflitti tra i Comuni cittadini e i rispettivi vescovi. I vescovi, cioè le figure istituzionali di più antica e solida tradizione nella società urbana, erano normalmente anche grandi proprietari di terre. Esercitavano prerogative di giustizia e fiscali in città, e nelle campagne erano titolari di poteri signorili come gli altri *domini loci*. Su ambedue i versanti si verificarono fra la chiesa cattedrale e l'organismo comunale cittadino dei contrasti, come ad esempio quello documentato a Piacenza nel 1162, quando i cittadini furono costretti a riconoscere al loro vescovo diritti sui forni e i mulini, sull'esercizio della giustizia, sul fodro (ma limitatamente ai suoi possedimenti signorili nel contado) e su altri cespiti fiscali: un testo interessante per la contiguità fra fiscalità signorile e fiscalità urbana, e anche per lo sforzo di distinzione attuato dai cittadini⁸. Altrove, come a Pistoia, il contenzioso tra vescovi e Comune cittadino finì per essere molto circoscritto alla signoria su determinati castelli e villaggi, senza pregiudizio per l'esercizio generale della fiscalità urbana⁹.

Ai conflitti fra città e signori, fra città e vescovi, fra città e città, si sovrappose con nuova forza, dalla metà del secolo XII, il nuovo tentativo imperiale di riorganizzazione dell'Italia. Va tenuto presente che l'obiettivo fondamentale degli imperatori tedeschi era l'antica aspirazione a riacquisire il Mezzogiorno d'Italia al resto del *regnum*. Ma adesso nel Mezzogiorno si era organizzato il potere dei Normanni, del quale era particolarmente notevole il pieno adeguamento della struttura feudale all'organizzazione

⁸ Il «*Registrum Magnum*» del Comune di Piacenza, a c. di Ettore FALCONI e Roberta PEVERI, I, Milano, Giuffrè/Cassa di Risparmio di Piacenza, 1984, n. 273.

⁹ Documenti in Il «*Liber censuum*» del Comune di Pistoia. *Regesti di documenti inediti sulla storia della Toscana nei secoli XI-XIV*, a c. di Quinto SANTOLI, Pistoia 1906-1915 (Pubblicazioni della Società Pistoiese di storia patria, Fonti storiche pistoiesi, I), nn. 106, 124-131, 134-139, 143.

del *servitium armato*¹⁰. Lo sforzo di ordinare le istituzioni feudali in funzione della *militia* fu perseguito dall'imperatore Lotario III, che nel 1136 proibì l'alienazione dei feudi da parte dei *milites* senza l'assenso dei rispettivi *seniores*, motivando il divieto con il danno che ne veniva all'organizzazione dell'esercito imperiale¹¹. Poi nuovamente Federico I Barbarossa nel 1154, confermando la legge di Lotario III, la precisò e inserì nuove cause di rescissione del beneficio, tra cui in particolare il rifiuto di partecipare alla spedizione imperiale su Roma¹².

Ma per quanto l'ottica feudale di Federico I fosse centrale nella sua politica, il complesso del suo intervento fu molto più ampio. A lui ed al suo entourage si deve la fondamentale definizione del 1158 delle prerogative regie, i *regalia*, il cui contenuto era essenzialmente fiscale: le strade pubbliche, i fiumi navigabili e i relativi diritti di transito, la moneta, le miniere d'argento, le pescaie e le saline, le entrate di giustizia, i beni vacanti, derelitti o confiscati per legge, le prestazioni di opere e navi per le necessità di guerra, e ancora, in funzione della medesima necessità militare, l'imposta diretta straordinaria (*extraordinaria collatio*)¹³. Poiché il prelievo diretto e straordinario presupponeva una forma di accertamento degli imponibili, così nella gestione del potere fiscale i funzionari di Federico I avrebbero fatto un passo ulteriore, tentando di imporre una specie grossolana di catasto. Di questo fatto la principale testimonianza, naturalmente deprecatoria ed ostile, è offerta dall'anonimo cronista milanese che, fra le prepotenze e le estorsioni fiscali dei governanti tedeschi a Milano fra il 1162 e il 1166, sottolineò in particolare il libro, definito dai milanesi *Liber tristium sive doloris*, nel quale il podestà Markward aveva imposto di far registrare i mansi, le famiglie contadine dipendenti e i buoi posseduti dai cittadini¹⁴.

¹⁰ La fonte più ampia per questa struttura feudale del regno normanno alla metà del secolo XII è il *Catalogus Baronum*, a c. di Evelyn JAMISON; *Commentario*, a c. di Errico CUOZZO, Roma, Istituto Storico Italiano per il Medio Evo, 1972 e 1984 (Fonti per la Storia d'Italia, 101, 101**).

¹¹ *Constitutio de feudorum distractione*, in *Constitutiones et acta publica imperatorum et regum*, I, cit., n.120.

¹² *Constitutio contra feudorum distractionem et causis feudi amittendi*, ivi, n. 148.

¹³ *Definitio regalium*, ivi, n. 175. Per tutta la fiscalità degli imperatori svevi prima di Federico II è fondamentale Alfred HAVERKAMP, *Herrschaftsformen der Frühstauffer in Reichsitalien*, 2 voll., Stuttgart, Hiersemann, 1970-1971 (Monographien zur Geschichte des Mittelalters, edd. Karl BOSL, Friedrich PRINZ I, I-II).

¹⁴ *Gesta Federici I. imperatoris in Lombardia auctore cive Mediolanensi (Annales Mediolanenses maiores)*, ed. Oswald HOLDER-EGGER, 1892, ed. anast. Hannover, Hahnsche Buchhandlung, 1980 (MGH, *Scriptores rerum Germanicarum in usum scholarum separatim editi*, 27), pp. 55-60.

Gli imperatori svevi e il loro apparato trovarono opposizione e resistenza in tutte le città, non solo a Milano ma anche nelle città non dichiaratamente nemiche, od anzi alleate, le quali erano comunque renitenti a devolvere all'impero loro entrate fiscali. Già nel 1158 gli ambasciatori dei Genovesi fecero presente a Federico I che la città era esente ab antiquo da oneri fiscali verso l'impero, a compenso della vittoriosa guerra sul mare che aveva condotto contro i barbari (cioè i Saraceni) quando questi infestavano tutte le coste da Roma a Barcellona¹⁵. Altre città, come Pisa, assicurarono la loro alleanza in cambio della concessione della sostanziale sovranità fiscale in città e dell'esenzione da imposte di transito in tutti i territori dell'impero; mentre i Senesi, anch'essi fedeli alleati dell'impero, chiesero comunque contropartite come la concessione della moneta e si ribellarono nel 1186 al figlio e successore di Federico, Enrico VI, in gran parte proprio per questioni di sovranità nel contado e di introiti fiscali nella città¹⁶. Il sostegno di alcune città fu insomma conseguito dall'impero a prezzo di concessioni importanti in materia fiscale. E quando si giunse alle sistemazioni di pace, in particolare alla generale pace di Costanza del giugno 1183, gli Svevi dovettero limitarsi al riconoscimento di una loro pressione fiscale indiretta, consolidando in un censo globale l'insieme dei *regalia*. Sotto questo aspetto la sistemazione di pace del 1183 rappresentò il trionfo di una tendenza antica, quella alla monetizzazione dei cespiti fiscali della corona: ciò significava che la gestione fiscale e finanziaria, il metodo e la politica della spesa e del prelievo, rimanevano insindacabilmente di competenza dei governi cittadini.

Venuta a maturazione negli anni della lotta contro le forze imperiali e signorili, la finanza pubblica cittadina riprese tuttavia almeno due aspetti della gestione fiscale di quegli antagonisti. Anzitutto, come ho detto all'inizio, si continuò a concepire come fondamento delle imposte la sovranità pubblica

¹⁵ *Annali Genovesi di Caffaro e de' suoi continuatori dal MXCIX al MCCXCIII*, I, a c. di Luigi Tommaso BELGRANO, Roma-Genova, 1890 (Fonti per la Storia d'Italia, 11), pp. 50-51.

¹⁶ Per tutti gli aspetti del primo sviluppo fiscale e finanziario di Pisa v. Cinzio VIOLANTE, «Le origini del debito pubblico e lo sviluppo costituzionale del Comune» e «Imposte dirette e debito pubblico nel basso medioevo», in ID., *Economia società istituzioni a Pisa nel Medioevo. Saggi e ricerche*, Bari, Dedalo, 1980, pp. 67-100 e 101-169; per Siena e i suoi rapporti con gli imperatori svevi v. Paolo CAMMAROSANO, *Tradizione documentaria e storia cittadina. Introduzione al «Caleffo Vecchio» del Comune di Siena*, Siena, Accademia Senese degli Intronati, 1988 (poi in *Il Caleffo Vecchio del Comune di Siena*, V, Siena, Accademia senese degli Intronati, 1991, pp. 5-81), alle pp. 43-46.

tradizionalmente istituita sulla moneta, sui luoghi di mercato, le mura e le porte, sulle strade pubbliche e i fiumi, le miniere e le saline, i boschi e i pascoli già del demanio regio. In secondo luogo persistette a lungo una struttura feudale dell'organizzazione di guerra, e dunque del suo finanziamento: il servizio armato era un *auxilium*, prestato da una categoria socialmente definita di *milites*, che proprio perché svolgevano questa funzione erano esenti da altri oneri fiscali. Alle esigenze della guerra si doveva fare fronte anche con un finanziamento integrativo, e questo poteva assumere la forma di una imposta diretta a fondo perduto, che riceveva sovente nomi tipici delle analoghe prestazioni signorili e imperiali: *dacium*, *dacitum*, *data*, *collecta*; e anch'essa aveva, allo stesso modo di un *auxilium* feudale, il carattere di una imposta ad hoc e dunque straordinaria.

Ma questi aspetti tradizionali della fiscalità assunsero nel corso del secolo XII, nella gestione delle finanze comunali cittadine, connotati nuovi e diversi, e si combinarono con esigenze e soluzioni di maggiore complessità. Anzitutto le città affermarono, come ho detto sopra, il principio di una diseguaglianza fondamentale fra cittadini e residenti del territorio rurale. Questi furono di norma soggetti a imposte di carattere annuale, imputate globalmente alle collettività di castello e di villaggio e ripartite al loro interno secondo modalità che non conosciamo bene. Fonte dei tributi delle comunità soggette, il territorio era anche la sede principale delle ricchezze patrimoniali delle città: sia nella forma di terreni agricoli, che venivano ceduti in locazione, come è documentato estesamente per Cremona e Perugia, sia nella forma di pascoli, boschi, incolti, analogamente sfruttati dietro versamento di un censo o in casi eccezionali venduti per estinguere il debito, come accadde a Pisa¹⁷.

Il peso dei tributi delle comunità soggette era sempre abbastanza notevole, e comunque aveva un'importanza strutturale a causa della sua

¹⁷ Per Cremona numerosissimi documenti in Lorenzo ASTEGIANO, *Codice Diplomatico Cremonese 715-1334*, 2 voll., Augustae Taurinorum, Bocca, 1895-1988 (*Historiae Patriae Monumenta*, Ser.II, XXI-XXII). La documentazione sulle comunanze di Perugia nella prima età comunale è tutta in Attilio BARTOLI LANGELI, *Codice diplomatico del Comune di Perugia. Periodo consolare e podestarile (1139-1254)*, 3 voll., Perugia, Deputazione di storia patria per l'Umbria, 1983-1985-1991 (Fonti per la Storia dell'Umbria, 15, 17). Per Pisa v. VIOLANTE, *Le origini del debito pubblico cit.*, p.73. Su tutta la problematica dei beni comuni si veda: *I beni comuni nell'Italia comunale: fonti e studi*, con una premessa di Jean-Claude MAIRE VIGUEUR, in «Mélanges de l'École Française de Rome - Moyen Age et Temps modernes», 99 (1987), 2, pp. 551-728.

certezza e del suo carattere annuale. Il ruolo delle entrate patrimoniali era invece molto diverso da città a città: a situazioni come quella di Perugia, che sulle sue comunanze fondava l'aspettativa di un finanziamento completo dell'approvvigionamento alimentare cittadino, facevano riscontro realtà come quelle di Genova o di Firenze dove si ebbe presto la consapevolezza della marginalità dei beni comuni e degli altri cespiti patrimoniali a fronte delle esigenze finanziarie.

Comunque in tutte le città, per ampio che fosse il prelievo nel territorio esterno, nella forma dei tributi delle comunità soggette o della gestione dei beni patrimoniali, divenne crescente la necessità di prelevare la ricchezza dove era più intensa la sua formazione e accumulazione, cioè presso i cittadini stessi e sugli scambi realizzati in città. Il nucleo della finanza pubblica, derivato come i redditi patrimoniali dall'antica concezione dei *regalia*, divennero dappertutto le imposte indirette: tanto più importanti nelle città di forte sviluppo mercantile.

Tra queste città primeggia nei decenni centrali del secolo XII Genova, sia per importanza economica sia per una relativa ricchezza di fonti scritte nel quadro frammentario, reticente, poco suscettibile delle necessarie analisi quantitative offerto dalla documentazione comunale italiana dell'epoca. Per Genova si dispone dagli anni 1128-1130 dei tariffari delle merci: grani e altre derrate alimentari, sale, lana e canapa, lino e cotone, sostanze per la tintura come indaco e brasile, pepe, ferro e acciaio, armi e cavalli eccetera¹⁸. Almeno dal 1140 è documentato l'appalto delle imposte indirette, e nel 1141 l'appalto della moneta. I concessionari di questi appalti, che si sarebbero detti compere, erano gruppi ristretti di persone di quella élite aristocratica mercantile che si esprimeva nel governo consolare. In un caso constatiamo addirittura che una stessa persona era nel collegio dei consoli e nel gruppo dei compratori con i quali il collegio trattò la compera. Nel 1150 figura tra

¹⁸ Lo studio più importante sulle finanze genovesi è ancora il vecchio Heinrich STEVEKING, *Genueser Finanzwesen mit besonderer Berücksichtigung der Casa di San Giorgio*, 2 voll., Freiburg im Breisgau, 1898-1900; ed. it.: *Studio sulle finanze genovesi nel medioevo e in particolare sulla Casa di San Giorgio*, 2 voll. = «Atti della Società Ligure di Storia Patria», XXXV (1905-1906). Recentemente sono state pubblicate alcune fonti importanti per la storia della prima fiscalità genovese, soprattutto *I Libri Iurium della Repubblica di Genova*: Introduzione, a c. di Dino PUNCIH e Antonella ROVERE; I/1, a c. di A. ROVERE, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1992 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Fonti, XII-XIII): qui i testi dei più antichi tariffari (nn.3 e 6).

i compratori Caffaro, personaggio eminente dell'aristocrazia genovese, console pochi anni prima e celebre per essere stato l'«inventore» della storiografia ufficiale della città¹⁹.

Anche se è giusto parlare, come fece Heinrich Sieveking, di un dominio illimitato della nobiltà («unbeschränkte Herrschaft des Adels») sulla Genova di quest'epoca, tuttavia si vede come i contemporanei avvertissero qualche problema nel fatto che gli stessi gruppi familiari avevano l'autorità sulla politica fiscale e intervenivano come compratori delle imposte. Nelle deliberazioni degli appalti e nell'annalistica ufficiale si motivarono sempre gli appalti con le gravi necessità delle spese per la flotta, per le mura e in genere per le esigenze militari. Inoltre già nel 1150 si stabilì che la repubblica potesse riscattare le entrate vendute agli appaltatori anche prima della scadenza, che era fissata in quel momento a ventinove anni. Caffaro avrebbe sottolineato nei suoi *Annales* i meriti dei consoli nel redimere il debito e nel riscattare le entrate vendute. E nel 1155, riscattando una serie di imposte, i consoli fecero giurare nel parlamento cittadino che non si sarebbero più dati in appalto gli introiti del comune per un periodo che andasse al di là del termine del consolato in carica, cioè un anno. Né sarebbe mancata, nel 1159, la deprecazione moralistica dei consoli contro quei concittadini che continuavano a esigere indebitamente alcuni pedaggi²⁰.

In realtà le esigenze finanziarie non consentivano di rimborsare i creditori e riscattare le compere senza aprire un debito da qualche altra parte. Proprio per gli anni 1154-1155 è documentata una ingente operazione di debito contratta con l'estero, cioè con dei mercanti di Piacenza. Negli anni seguenti i consoli genovesi cercarono una diversa via di sistemazione, che continuasse a poggiare sul sistema degli appalti ma lo integrasse con un ricorso più sistematico alle risorse fiscali interne. Dopo un assestamento di bilancio del 1163 si inaugurò così una serie di prelievi diretti, ai quali si dava il nome di *collectae*, tradizionale della fiscalità regia e signorile, e che erano imputati ai cittadini sulla base di un'aliquota della loro capacità contributiva: 6 denari per lira (dunque il 2,5%) nel 1165, altrettanto l'anno dopo

¹⁹ Mi sono fondato sui documenti in *I Libri iurium*, V/1, cit., nn. 36, 134, 139, 113.

²⁰ Per tutto ciò cfr. *I Libri iurium*, V/1, cit., nn. 122, 125, 124, 179; *Annali Genovesi*, I, cit., pp. 38, 41, 60; *Codice Diplomatico della Repubblica di Genova*, a c. di Cesare IMPERIALE DI SANT'ANGELO, I, Roma, Istituto Storico Italiano per il Medio Evo, 1936, (Fonti per la Storia d'Italia, 77), n. 298.

(quando, secondo l'annalista ufficiale succeduto a Caffaro, il ricavato della *collecta* fu sufficiente perché i consoli estinguessero il debito), successivi aumenti dell'aliquota dal 1170²¹.

L'imposizione ai cittadini di una *collecta* sulla base di un'aliquota presupponeva ovviamente una definizione della capacità contributiva dei singoli, che superasse l'antico e grossolano sistema di imposizione per «fuochi» o nuclei familiari. Non sappiamo come si procedesse a Genova, ma sappiamo che in tutti i principali comuni cittadini del tempo fu messo a punto un sistema di attribuzione a ogni capofamiglia cittadino di una cifra globale, che esprimeva la sua capacità contributiva: sistema che fu definito come *estimo* o *libra*, del quale non conosciamo bene le modalità, e che si è pensato avesse i caratteri di una «imposta di ripartizione». Il punto di partenza era cioè il fabbisogno, il deficit momentaneo del comune, e da questa valutazione complessiva si partiva per suddividere l'onere fra i cittadini. Le loro capacità contributive erano definite da commissioni ad hoc, sulla cui composizione e struttura si svolsero certamente i più aspri confronti politici interni. I metodi di estrazione a sorte fra più stime proposte da ogni commissario, i criteri di stabilire una media fra le diverse stime, le norme che imponevano di distruggere i registri dopo la riscossione dell'imposta, tutto indica la tensione che suscitava nel mondo cittadino ogni operazione di imposizione diretta, in una situazione dove mancavano forme di descrizione analitica e di accertamento positivo delle sostanze: sia questa mancanza sia lo sfavore verso l'imposizione diretta dipendevano naturalmente in gran parte dall'interesse stesso delle classi agiate e predominanti, e solo verso la fine del medioevo le necessità finanziarie della costruzione di ampi stati territoriali cittadini avrebbero fatto maturare strutture fiscali non più dominate dall'abbinamento di imposte indirette e debito²².

²¹ Debito con i Piacentini: *I Libri iurium*, VI, cit., nn.169-173, 178, 174-175; sistemazione del bilancio nel 1163: *Annali Genovesi*, I, cit., p.74; *collectae* dal 1165: ivi, pp.188, 200, 206, 213-214, 229, 241, 246, 257, 260.

²² Fra gli studi sui primi estimi cittadini si vedranno in particolare VIOLANTE, *Imposte dirette e debito pubblico*, cit., pp.107-110; Gerolamo BISCARO, «Gli estimi del Comune di Milano nel secolo XIII», in *Archivio storico lombardo*, Ser.VI, LV (1928), pp. 343-495; Francesca BOCCHI, «Le imposte dirette a Bologna nei secoli XII e XIII», in *Nuova rivista storica*, LVII (1973), pp. 273-312. L'analisi più penetrante dell'antica struttura e funzione dell'estimo è quella, fondata su Firenze, di Bernardino BARBADORO, *Le finanze della Repubblica fiorentina. Imposta diretta e debito pubblico fino all'istituzione del Monte*, Firenze, Olschki, 1929 (Biblioteca storica toscana a c. della R. Deputazione toscana di storia patria, 5).

Né a Genova né altrove, infatti, l'imposizione diretta fondata sull'estimo rappresentò fra XII e XIII secolo una fonte sostitutiva rispetto alle imposte indirette. Servì in genere ad un parziale ammortamento di un debito che era comunque dappertutto in espansione. A Genova si constata già dagli anni 1170 la rincorsa fra l'appalto delle imposte indirette, la parziale copertura del debito e la parziale redenzione delle imposte indirette appaltate: l'elemento portante del sistema finanziario e fiscale genovese rimase dunque il sistema delle compere, e fu disattesa la norma di non fare appalti pluriennali, tornando a deliberare concessioni a ventinove anni²³. In altre grandi città mercantili, come Pisa, Firenze e soprattutto Venezia, sembra che fosse più deciso il ricorso al prestito forzoso, su una base estesa di cittadini e non di piccoli gruppi: le imposte indirette erano vincolate a garanzia di tale prestito, ma la loro gestione era tenuta separata dalla gestione del debito²⁴.

La piena autonomia fiscale conquistata dalle città nel conflitto con l'impero svolgeva così, fra XII e XIII secolo, le sue necessarie conseguenze. Accanto ai tratti comuni le città sviluppavano politiche finanziarie e fiscali diverse le une dalle altre, in funzione del diverso sviluppo sociale ed economico e della diversa fisionomia dei ceti dominanti. In secondo luogo, i conflitti di natura fiscale, che avevano opposto le autorità comunali nel loro complesso a imperatore, a vescovi, a residenti del territorio rurale, diventavano sempre di più un fatto interno al mondo cittadino, e un motivo fondamentale di divisione politica.

Divenne cruciale in questa evoluzione la questione del finanziamento della guerra, voce principale di ogni bilancio pubblico. Come ho detto, le radici feudali del sistema fiscale comunale si manifestavano nel tenace principio dell'esenzione fiscale per chi assolvesse direttamente allo sforzo

²³ *Annali Genovesi*, I, cit., pp.246, 257, 260; *Annali Genovesi...*, II: dal MCLXXIV al MCCXXIV, a c. di L.T. BELGRANO e Cesare IMPERIALE DI SANT'ANGELO, 1901 (Fonti per la Storia d'Italia, 12), pp. 20, 21, 60, 105. La ripresa di un sistema misto di appalti e *collecta*, destinato a redimere il debito e riscattare introiti appaltati in precedenza, è documentata nel 1214, e se ne deduce anche che era stata disattesa la norma di non fare appalti pluriennali e si era tornati a deliberare concessioni a ventinove anni, cosa che venne ora nuovamente proibita: ivi, pp. 131-132.

²⁴ Per Pisa si vedranno i citati lavori di VIOLANTE e BARBADORO; per Venezia: Gino LUZZATTO, *Il debito pubblico della Repubblica di Venezia dagli ultimi decenni del XII secolo alla fine del XV*, n.ed. con un'appendice di Frederic C. LANE, Milano-Varese, Istituto Editoriale Cisalpino, 1963.

militare, cioè per i signori feudali alleati e per i *milites* cittadini. Dalla fine del secolo XII si cercarono tuttavia soluzioni nuove, anche perché si estendeva lo strato dei cittadini che acquistavano, anche per ambizione sociale, lo stato di *milites*, e d'altra parte le città armavano loro *milites* in aggiunta a quelli definiti tali per tradizione familiare. Il finanziamento della guerra si tradusse in forme di risarcimento per i cavalli feriti o uccisi, o di deduzione - dunque non azzeramento - degli oneri fiscali per chi partecipava direttamente all'esercito cittadino. Non fu un processo morbido. Sui contrasti determinati dalle forme di accertamento delle capacità contributive si innestò, a mano a mano che l'onere militare cresceva e si qualificava come la componente di gran lunga più importante della spesa pubblica e del debito, il conflitto tra *milites* e *populares* che avrebbe segnato tutta la prima metà del Duecento.²⁵

²⁵ Sulla natura di questo conflitto rinvio, anche per alcune indicazioni bibliografiche, al mio lavoro «Il ricambio e l'evoluzione dei ceti dirigenti nel corso del XIII secolo», in *Magnati e popolani nell'Italia comunale. Atti del XV Convegno internazionale del Centro Italiano di Studi di Storia et d'Arte (Pistoia, 15-18 maggio 1995)*, Pistoia, 1997, pp. 17-40.