

Atti delle “Settimane di Studi” e altri Convegni

47

VICE-PRESIDENTE DELLA FONDAZIONE: Irene Sanesi
Segretario generale: Giampiero Nigro

Comitato scientifico

Presidente:
Paola Massa

Vicepresidenti:
Erik Aerts, Michele Cassandro

Direttore scientifico:
Giampiero Nigro

Giunta esecutiva:
Erik Aerts, Carlo Marco Belfanti, Wim Blockmans, Michele Cassandro, Murat Çizakça, Laurence Fontaine, Paulino Iradiel Murugarren, Paolo Malanima, Adam Manikowski, Paola Massa, Giovanni Muto, Giampiero Nigro, Michael North

Altri membri del Comitato scientifico:
Mathieu Arnoux, Marco Cattini, Maria Raffaella De Gramatica, Markus A. Denzel, Giulio Fenicia, Gerhard Fouquet, Luciana Frangioni, Alberto Guenzi, Sergej Pavlovič Karpov, Olga Katsiardi-Hering, Maryanne Kowaleski, Miguel Ángel Ladero Quesada, Luca Molà, Pellegrino Gerardo Nicolosi, Sheilagh Ogilvie, W. Mark Ormrod, Luciano Palermo, Paola Pierucci, Gaetano Sabatini, Simon Teuscher, Diana Toccafondi, Michael Toch, Bas van Bavel

Comitato d'Onore

Maurice Aymard, Michel Balard, Giorgio Borelli, Giovanni Cherubini, Philippe Contamine, Mario Del Treppo, Antonio Di Vittorio, Arnold Esch, Richard Goldtwhaite, Alberto Grohmann, Elio Lodolini, Rosalia Manno Tolu, Peter Mathias, Anthony Molho, Giuseppe Pansini, Hans Pohl, Christopher Smout, Henryk Samsonowicz, Jean-Pierre Sosson, Rolf Sprandel, Hermann van der Wee, Valentín Vázquez de Prada, Immanuel Wallerstein, Giovanni Zalin

FONDAZIONE
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA “F. DATINI”
PRATO

LE CRISI FINANZIARIE

Gestione, implicazioni sociali e conseguenze nell'età preindustriale

THE FINANCIAL CRISES

Their Management, Their Social Implications and Their Consequences
in Pre-Industrial Times

Selezione di ricerche

Selection of essays

Firenze University Press
2016

Le crisi finanziarie. Gestione, implicazioni sociali e conseguenze nell'età preindustriale = The Financial Crises. Their Management, Their Social Implications and Their Consequences in Pre-Industrial Times : selezione di ricerche = Selection of essays. – Firenze : Firenze University Press, 2016. (Atti delle “Settimane di Studi” e altri Convegni, 47)

<http://digital.casalini.it/9788866559498>

ISBN 978-88-6655-948-1 (print)

ISBN 978-88-6655-949-8 (online)

La Settimana di Studi è stata realizzata con il contributo di:
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Peer Review Process

All publications are submitted to an external refereeing process under the responsibility of the FUP Editorial Board and the Scientific Committees of the individual series. The works published in the FUP catalogue are evaluated and approved by the Editorial Board of the publishing house. For a more detailed description of the refereeing process we refer to the official documents published on the website and in the online catalogue of the FUP (www.fupress.com).

Firenze University Press Editorial Board

G. Nigro (Co-ordinator), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M.C. Torricelli, M. Verga, A. Zorzi.

La Fondazione Datini si dichiara fin d'ora disponibile ad assolvere i suoi obblighi per l'utilizzo delle immagini contenute nel volume nei confronti di eventuali aventi diritto.

© 2016 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7
50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

CRITERI DI CERTIFICAZIONE SCIENTIFICA

I testi pubblicati in questa collana raccolgono i risultati di ricerche originali attivate dalla Fondazione Istituto Internazionale di Storia Economica “F. Datini”, sulla base di un progetto varato dai suoi organi scientifici. Gli autori vengono selezionati a seguito di una Call for papers che indica gli obiettivi scientifici del progetto; la selezione è effettuata sulla base di proposte circostanziate contenenti indicazioni sulle questioni storiografiche che si intende affrontare, l'area e il periodo storico preso in considerazione e la tipologia delle fonti da utilizzare. La Giunta del Comitato scientifico, eventualmente integrata da specialisti, analizza le proposte e seleziona quelle ritenute più valide e coerenti con il progetto generale di ricerca. La commissione può anche decidere, ove lo ritenga opportuno, di effettuare inviti diretti a studiosi che si siano distinti per la qualità della loro produzione scientifica sul tema.

I testi risultanti dalle ricerche vengono presentati e discussi in occasione della Settimana di Studi. Nel mese precedente al suo svolgimento, essi vengono messi a disposizione dei partecipanti, per consentire il necessario approfondimento della discussione. A seguito delle osservazioni e del dibattito svolto durante il convegno, gli autori inviano i loro testi definitivi. Tutti i testi vengono sottoposti a duplice peer review anonimo. Questo volume raccoglie solo quelli che hanno registrato un giudizio positivo.

The works published in this series represent the collected original research works initiated by the “F. Datini” International Institute of Economic History (Fondazione Istituto Internazionale di Storia Economica “F. Datini”), based on a project launched by its scientific bodies. The authors are chosen following a Call for Papers indicating the scientific objectives of the project; the selection is performed on the basis of detailed proposals containing indications regarding the researched economic history topics, the area and historical period considered, as well as the sources used. The Scientific Committee analyzes the proposals, choosing those considered the most valid and coherent with the general research project. The Committee may decide, if it deems adequate, to invite individual scholars who have distinguished themselves for the quality of their scientific work on the topic. The works resulting from research are presented and discussed during the Study Week. During the month preceding the Study Week, the works are made available to the participants to ensure a more detailed discussion. Following the comments and the debate held during the conference, the authors send their final texts, which are submitted to two anonymous peer reviewers. This book only contains the essays recording a positive judgment.

INDICE

MARCO CATTINI, Le crisi finanziarie: gestione, implicazioni sociali e conseguenze nell'età preindustriale	pag.	1
ANALISI DELLE CRISI FINANZIARIE ANALYSING FINANCIAL CRISES		
PHILIP ROBINSON RÖSSNER, The Crisis of the Reformation (1517): Monetary and Economic Dimensions of a Change in Paradigm	pag.	19
MAURIZIO PEGRARI, Parigi 1720. Una città e la sua crisi	»	49
ALESSANDRA BULGARELLI, Far fronte alla crisi della finanza locale: riforme contabili e nuovo patto fiscale tra governo e comunità locali nel Regno di Napoli (XVII secolo).....	»	77
JOSÉ IGNACIO FORTEA PÉREZ, Hacienda real y haciendas locales en la crisis del siglo XVII: el ejemplo de Castilla.....	»	109
GILBERT LARGUIER, Exposition et vulnérabilité différenciées des communautés locales face aux crises financières. L'exemple du Roussillon et du Languedoc (Catalogne-France méridionale) XVII ^e -XVIII ^e siècles.....	»	133
EMANUELE C. COLOMBO, MARCO DOTTI, Usi del debito locale e cultura della rendita. Casi dalla Lombardia spagnola (17 ^o -18 ^o secoli).....	»	153
LA GESTIONE DELLE CRISI CRISIS MANAGEMENT		
ALBERT ESTRADA RIUS, FEDERICO PIGOZZO, HELMUT RIZZOLLI, Strategie monetarie a confronto durante la grande crisi europea dell'argento (metà XIV secolo): Italia, Tirolo e Corona d'Aragona.....	pag.	181
PERE ORTI GOST, PERE VERDÉS PIJUAN, The Crisis of Public Finances in the Towns of Late Medieval Catalonia (1350-1500).....	»	199
ALAN M. STAHL, The Mint of Venice in the Face of the Great Bullion Famine ...	»	223
MATTEO DI TULLIO, DAVIDE MAFFI, MARIO RIZZO, Il fardello della guerra. Governo della finanza pubblica e crisi finanziarie nello Stato di Milano fra centri e periferie (secc. XV-XVII).....	»	239
IL RUOLO DEI (RE)ATTORI THE ROLE OF THE (RE)ACTORS		
DAVID KUSMAN, JEAN-LUC DEMEULEMEESTER, From Near-Default to Debt Restructuring: the Inventive Methods of the Duke of Brabant and His Council around 1313-1320 for the Salvation of the Princely Finances.....	pag.	263

ELENA MARÍA GARCÍA GUERRA, GIUSEPPE DE LUCA, Decadencia y desventura de un negocio en crisis: La banca castellana a finales del siglo XVI y su próspero contrapunto milanés	pag.	283
KOJI YAMAMOTO, “I Invest, You Speculate, They Gamble”: James Brydges the First Duke of Chandos during the South Sea Bubble	»	325
CLAUDIO MARSILIO, “Sono tempi che corrono accidenti non prevedibili”. Come gli hombres de negocios genovesi (re)agirono alle insolvenze della corona spagnola (1621-1648) tra speculazioni finanziarie e mercato del credito e dei metalli preziosi	»	359
GIOVANNI CECCARELLI, Operare nelle bolle. Comportamenti e strategie nei mercati assicurativi della prima età moderna	»	377
MATHIEU SCHERMAN, Observations sur les conséquences financières d’une crise politique: l’expulsion des Florentins de Venise vue de la comptabilité Salviati (1451-1454)...	»	395
KATIA BÉGUIN, Paris in Financial Turmoil (1648-1652) and the Birth of a New Way of Borrowing for French Monarchy	»	411
IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI		
THE ROLE OF INSTITUTIONS		
MARKUS DENZEL, The Role of Institutions in Financial Crises: Fairs – Public Banks – Stock Exchanges (13 th to 18 th Century)	pag.	427
KRZYSZTOF BORODA, PIOTR GUZOWSKI, From King’s Finance to Public Finance. Different Strategies of Fighting Financial Crisis in the Kingdom of Poland under Jagiellonian Rule (1386-1572).....	»	451
ISABELLA CECCHINI, Instabilità finanziaria e intervento pubblico: Venezia 1600-1630.....	»	471
ANTAL SZANTAY, “ <i>Vitam et sanguinem, sed avenam non</i> ”. Habsburg State Finances and Hungary in the 18 th Century.....	»	489
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE		
CLOSING REMARKS		
LARRY NEAL, Final Considerations: The Role of Financial Systems in the Crises of Pre-Modern Europe	»	507
Abstracts.....	»	533

Alessandra Bulgarelli Lukacs

*Far fronte alla crisi della finanza locale:
riforme contabili e nuovo patto fiscale tra governo e comunità locali
nel Regno di Napoli (XVII secolo)*

INTRODUZIONE

Al centro dell'indagine di questo contributo vi sono le risposte che uno stato di antico regime fu in grado di attivare per far fronte alla crisi finanziaria e per rendere funzionale la finanza pubblica alle pressioni di un *fiscal military state*¹. Il caso del Regno di Napoli presenta caratteristiche inedite che meritano di essere portate in evidenza. Inserito nella compagine dell'impero spagnolo, quasi di continuo impegnato su molteplici fronti di guerra tra fine '500 e metà '600, il Regno venne pressantemente sollecitato a fornire *asistencias* in nome della difesa del territorio e della Cristianità. Dissesto del bilancio, ingente debito, deprezzamento della moneta con conseguenti ricadute sull'economia reale sono alcuni tra gli aspetti per così dire distruttivi della crisi su cui tende a fermarsi l'attenzione dell'indagine storica. In questa sede si vuole spostare l'angolo di osservazione piuttosto sulle trasformazioni, sui tentativi di riforma e anche sulle innovazioni che rappresentarono la risposta governativa all'incalzare della crisi. Vero è che la politica perseguita dalla monarchia nelle varie province dell'impero fu quella di evitare mutamenti radicali e politicamente destabilizzanti². Né si può dimenticare che il Regno, precoce nello sperimentare l'affermazione del *tax state* – ovvero un sistema in cui si registravano entrate tributarie ordinarie superiori al 50% dell'entrata complessiva, riscossione dell'imposta in moneta, ampliamento dell'amministrazione finanziaria, avanzata tecnica contabile – poi mantenne per secoli la struttura fiscale acquisita con gli aragonesi e fino all'arrivo dei napoleonidi non conobbe un'effettiva trasformazione dell'entrata, della spesa e del debito³. Pur tuttavia tra fine

¹ Il termine *fiscal military state* inizialmente coniato per indicare la vicenda inglese del XVIII secolo è stato presto esteso nel tempo e nello spazio, J. GLETE, *War and State in the Early Modern Europe. Spain, the Dutch Republic and Sweden as Fiscal Military State, 1500-1660*, Londra-New York 2002; *The Fiscal Military State in Eighteenth Century, Essay in Honour of P.G.M. Dickson*, ed. C. STORRS, Farnham 2009.

² H. KOENIGSBERGER, *La práctica del imperio*, Madrid 1989.

³ Le fasi del paradigma schumpeteriano *domain-state-tax state* a lungo rielaborate e ampliate, costituiscono oggi una semplificazione utile per individuare con immediatezza i caratteri essenziali di una vicenda fiscale e metterla in comparazione con esperienze statali diverse, ferma restando la consapevolezza della complessità delle singole realtà e rifiutando ogni spiegazione teleologica, B. YUN CASALILLA, *Introduction: the Rise of the Fiscal State in Eurasia from a Global, Comparative and Transnational perspective*, in *The Rise of Fiscal States. A Global History, 1500-1914*, a c. di B. YUN CASALILLA, P. O' BRIEN, F. COMÍN COMÍN, Cambridge 2012, pp. 1-35; per il caso del Regno di Napoli, A.

Cinquecento ed inizio Seicento la crisi finanziaria prima di divenire devastante costituì uno stimolo per tentare nuove strade. I risultati di recenti ricerche hanno messo in luce la resilienza alla crisi sperimentata nei paesi sotto il controllo Asburgico attraverso percorsi di modernizzazione e innovazione. Sul piano finanziario nel Regno di Napoli sorse un vero e proprio mercato dei titoli del debito sovrano, apparvero le prime forme di circolazione fiduciaria, si ampliò il personale dell'apparato finanziario e furono realizzati tentativi di razionalizzazione del sistema. Gli studi seminali di Giuseppe Galasso sulla complessa opera di ristrutturazione della finanza pubblica realizzata dal viceré conte di Lemos (1611-1615) hanno mostrato la capacità del sistema politico di mettere in campo un progetto riformatore di largo respiro⁴. In questo quadro si inserisce anche un intervento sulla finanza locale notevole sia riguardo ai contenuti che alla durata temporale che non restò inscritta nell'iniziativa di un singolo viceré ma si prolungò per oltre un ventennio⁵. A tutt'oggi sembra non avere riscontri nella storia finanziaria del resto di Europa. Tali interventi non raggiunsero gli obiettivi prefissati né tanto meno furono risolutivi nel superamento della congiuntura che, anzi, accentuò il suo corso a causa del sopravvenire di shock esterni (guerra dei Trent'anni) fino a sfociare nella rivolta fiscale del 1647-48 e nella crisi demografica culminata nella peste del 1656-57. Ma è nella durata plurisecolare delle trasformazioni messe in campo in quel ventennio dagli organi di governo che bisogna guardare per cogliere la loro capacità di sperimentare tentativi di mutamento e di adattamento del sistema quale risposta alla crisi finanziaria. Se in alcuni casi essi ricalcarono quanto era già in atto in altri stati - come per il debito garantito da entrate - in altri essi assunsero il significato di autentica novità, come per la circolazione fiduciaria e per la finanza locale. Ed è su questo ultimo aspetto che si vuole qui portare l'attenzione. L'interesse che esso riveste è duplice. Innanzitutto con l'esperimento realizzato nel campo della finanza locale si tracciava un percorso nuovo dai caratteri inediti. Non si trattava di recepire nel Regno quanto già messo in atto in Spagna o altrove nell'Impero, secondo uno schema radiale di relazione centro dominante - periferia soggetta in cui questa ultima poteva solo accettare o rifiutare le direttive politiche indicate dal sovrano attraverso un complesso gioco di mediazioni. La capacità progettuale mostrata dal Regno nel settore della finanza pubblica ai primi decenni del Seicento può essere letta alla luce delle *polycentric monarchies* all'interno delle quali ogni territorio poteva avere parte attiva nell'elaborazione della politica interna e nell'interazione non solo con il

BULGARELLI LUKACS, "Domain State" e "Tax State" nel Regno di Napoli (secoli XII-XIX), in "Società e Storia", 106, 2004, pp. 781-812.

⁴ *Growing in the Shadow of an Empire. How Spanish Colonialism Affected Economic Development in Europe and in the World (XVI -XVIII cc.)*, a c. di G. DE LUCA e G. SABATINI, Milano 2012. G. GALASSO, *Contributo alla storia delle finanze del Regno di Napoli nella prima metà del Seicento*, in "Annuario dell'Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea", 9, 1959, pp. 3-106, anche (non in forma completa) in, IDEM, *Alla periferia dell'impero. Il Regno di Napoli nel periodo spagnolo (secoli XVI-XVII)*, Torino 1994, pp. 157-184.

⁵ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte e comunità nel Regno di Napoli (secolo XVII)*, Venezia 2012. EADEM, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci delle comunità nel Regno di Napoli (secoli XVII-XVIII)*, Venezia 2012.

sovrano ma anche con gli altri centri⁶. A spiegare le ragioni dell'attenzione governativa per questo settore vale ricordare l'importanza che la finanza locale rivestiva per la finanza sovrana fornendo nel bilancio generale del Regno la prima voce per posizione ed entità e costituendo tra le forme di garanzia del debito pubblico quella predominante su tutte le altre. A rendere inoltre degni di interesse gli interventi di riforma realizzati nel Regno sulla finanza locale è il loro sforzo di superare la grande eterogeneità del settore (riguardo a informazione, gestione, controllo) in favore di un'embrionale standardizzazione del sistema almeno sul piano della gestione contabile. Se si tiene conto del quadro generale di riferimento che dava di fatto un margine ampio di autonomia alle istituzioni locali e rendeva debole la capacità di intervento del fisco regio, si intuisce l'importanza della riforma⁷. Il richiamo ai tre parametri principali di valutazione del potere fiscale – diritto di accertamento, grado di ottemperanza e efficienza nell'esazione – conduce Epstein a sottolineare i limiti entro i quali si muovevano molti stati della prima età moderna⁸. Senza dubbio la standardizzazione consente alla corona di ottenere la riduzione dell'incertezza nel fronteggiare i costi di funzionamento del sistema fiscale sul territorio nel mentre ne limitava il particolarismo. Ogni tentativo compiuto in questa direzione (comuni pesi e misure, sistema fiscale uniforme, riduzione delle opportunità di evasione) rappresenta un investimento utile a far crescere l'efficienza fiscale degli stati⁹. Presupposto indispensabile per ogni processo di modernizzazione era la raccolta capillare di informazione sul territorio da ottenere attraverso indagini appositamente predisposte.

Dopo un quadro di sintesi sui caratteri generali della crisi finanziaria e le soluzioni che vennero sperimentate nel Regno (par. I) si porta l'attenzione sulla finanza locale partendo da un esame degli strumenti di controllo sulle risorse fiscali e sull'operato delle amministrazioni locali e periferiche di cui disponeva il governo in Spagna (par. II) e nel Regno di Napoli (par. III). Segue quindi l'esame delle indagini informative (par. IV) e delle riforme tentate nel settore della finanza locale (par. V) per concludere con l'analisi del significato che esse assunsero e mantennero nel tempo (par. VI).

I

In merito al collasso finanziario che si consumò nel Regno di Napoli nella prima metà del Seicento si dispone di una letteratura economica coeva (De Santis,

⁶ P. CARDIM, T. HERZOG, J.J. RUIZ IBANEZ, G. SABATINI, *Introduction*, in *Polycentric Monarchies: How Did Early Modern Spain and Portugal Achieve and Maintain a Global Hegemony?*, a c. di P. CARDIM, T. HERZOG, J.J. RUIZ IBANEZ, G. SABATINI, Eastbourne 2012, pp. 3-8.

⁷ Sui limiti del *fiscal power* esiste un'ampia letteratura che richiama il limiti dell'assolutismo, per la quale M. DINECCO, *Political transformation and Public Finances, Europe 1650-1913*, Cambridge 2011, pp. 10-13.

⁸ S.R. EPSTEIN, *Freedom and Growth. The Rise of States and Markets in Europe, 1300-1750*, Londra-New York 2000, p. 14.

⁹ M. DINECCO, *Fragmented Authority from Ancient Régime to Modernity: a Quantitative Analysis*, in "Journal of Institutional Economics", 6, 2010, pp. 305-328; N.D. JOHNSON, M. KOYAMA, *Tax Farming and the Origins of State Capacity in England and France*, in "Explorations in Economic History", 51, 2014, pp. 1-20.

Biblia, Serra, Turbolo) che sul tema monetario e valutario fu protagonista di un intenso dibattito dal profilo europeo¹⁰. Si dispone anche di una larga e accreditata messe di studi (Coniglio, De Rosa, Villari, Galasso, Muto, Calabria) che a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso ne hanno arricchito la conoscenza e portato in luce la complessità attraverso nuove metodologie di ricerca, chiavi interpretative e fonti archivistiche¹¹. Con varietà di accenti e interpretazioni essi convergono su alcuni punti condivisi. Relativamente agli aspetti finanziari, la crisi si manifestò come crisi monetaria (della circolazione e del cambio), crisi della finanza pubblica a ogni livello dell'amministrazione, dal bilancio generale del regno a quelli delle singole municipalità (deficit, lievitazione del debito pubblico, inadempienze con i creditori), crisi del credito e delle banche private, manovre speculative. Come è noto, si tratta di fenomeni che si intrecciavano strettamente tra loro.

In quanto parte del vasto e multiforme impero spagnolo, il Regno fu chiamato in modo pressante a sostenere con *asistencias* in ducati, armi e soldati le guerre dell'impero spagnolo giustificate dall'esigenza di difendere la Cristianità. La progressione quantitativa degli esborsi non è stata al momento ricostruita e gli importi dei donativi straordinari concessi dal Parlamento generale del Regno ne costituivano solo una parte. Il calcolo è reso difficile sia dalla natura dei contributi che non furono solo in denaro e sia dallo scarto che si determinò tra quanto deliberato e quanto effettivamente riscosso¹². In ogni caso è certo che il Regno costituiva il secondo stato per conferimenti dopo la Castiglia (che poteva tuttavia trarre vantaggio dai proventi dei domini d'oltremare)¹³. Le ragioni di tale posizione di preminenza dipendeva da molti fattori di natura politica e giuridica oltre che economica. Si cita qui almeno il fatto che il Regno, con i suoi 79.477 kmq, si configurava come il più vasto tra gli stati della penisola, tale dunque da reggere il confronto con altri stati in Europa. In un'epoca in cui il numero degli uomini era un indice di ricchezza, il Regno era anche densamente abitato. Malanima ha stimato che nel periodo 1550-1750 la sua popolazione oscillava tra 2.9 e 3.9 milioni di

¹⁰ Sugli autori citati si richiamano le raccolte in cui sono presenti i loro testi, *Problemi monetari negli scrittori napoletani del Seicento*, a c. di R. COLAPIETRA, Roma 1973, *Il Mezzogiorno agli inizi del Seicento*, a C. di L. DE ROSA, Roma-Bari 1994. Per un confronto del dibattito napoletano con quello inglese (Malynes, Misselden, Mun), L. COSTABILE, *External imbalances and the money supply. Two controversies in the English 'Realme' and in the Kingdom of Naples*, in *Antonio Serra and the Economics of Good Government*, a c. di E.S. REINERT, R. PATALANO, Londra-New York 2015.

¹¹ Si rinvia alle citazioni nelle pagine seguenti.

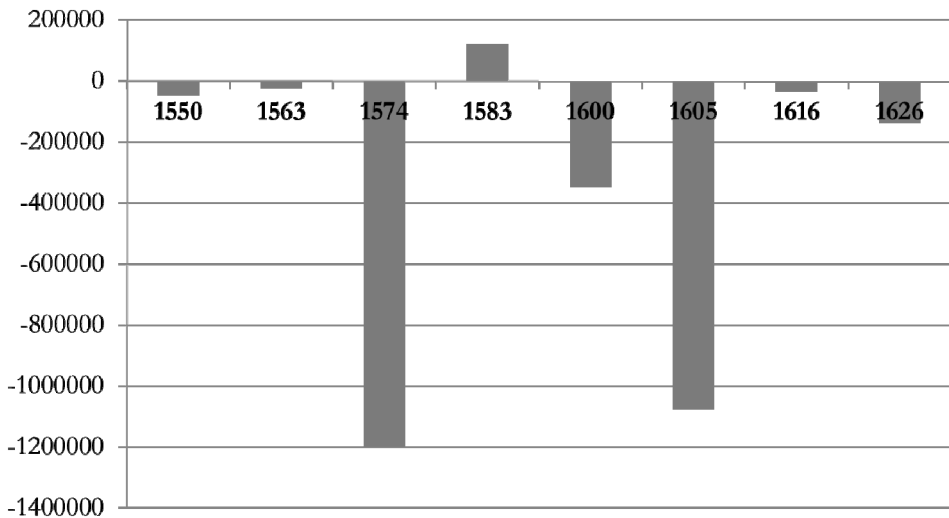
¹² R. VILLARI, *La rivolta antispannola a Napoli: le origini (1585-1647)*, Roma-Bari 1976, pp. 126-132, R. MANTELLI, *Burocrazia e finanze pubbliche nel Regno di Napoli a metà del '500*, Napoli 1981, pp. 346-347, G. GALASSO, *Alla periferia dell'impero*, cit., pp. 301-333, G. FENICIA, *Il Regno di Napoli e la difesa del Mediterraneo nell'età di Filippo II (1556-1598). Organizzazione e finanziamento*, Bari 2003; G. SABATINI, *Gastos militares y finanzas públicas en el Reino de Nápoles en el siglo XVII*, en *Guerra y Sociedad ne la Monarquía Hispánica. Política, Strategia y Cultura en l'Europa moderna*, a c. di E. GARCÍA HERNÁN, D. MAFFI, Mapfre 2006, pp. 257-291.

¹³ F. COMÍN COMÍN, B. YUN-CASALILLA, *Spain: from composite monarchy to nation-state, 1492-1914. An exceptional case?*, in *The Rise of Fiscal States*, cit., p. 235, tab. 10.1.

individui e poteva contare tra 36 e 49 abitanti per kmq, una delle più alte densità in Europa, seconda solo all'area centro-nord della stessa penisola italiana¹⁴.

Come altrove in Europa la crescente spesa militare può considerarsi una causa primaria di squilibrio nella finanza pubblica ma allo stesso tempo la domanda di guerra, intrecciandosi strettamente con il sistema di tassazione e con l'amministrazione, ha contribuito a dare forma alle strutture politiche europee nel periodo 1500-1700¹⁵. Sui diversi aspetti della crisi finanziaria e sulle soluzioni tentate nel Regno per sopperire alle disfunzioni che si manifestavano si danno ora alcuni sintetici cenni riassumendo in breve i risultati della storiografia; si porterà poi l'attenzione sulla finanza locale e sugli interventi intrapresi allora per risanarla.

Graf. 1. Saldo del bilancio generale del Regno di Napoli (1550-1626)



Elaborazione sui dati di A. CALABRIA, *The Cost of Empire. The Finances of the Kingdom of Naples in the Time of Spanish Rule*, Cambridge 1991, pp. 59-63 e 83-86.

Crisi della finanza pubblica del Regno

Il bilancio generale del Regno presentava un saldo costantemente negativo tra il 1550 e il 1626 (ad eccezione del 1583) (Graf. 1). La spesa pubblica era assorbita

¹⁴ P. MALANIMA, *L'economia italiana dalla crescita medievale alla crescita contemporanea*, Bologna 2002, pp. 28-30.

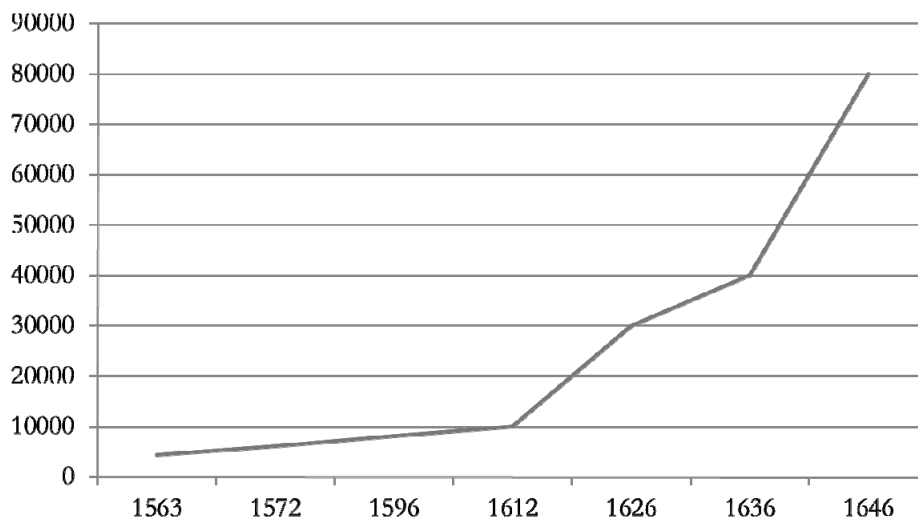
¹⁵ J. BREWER, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, London 1989, P.K. O'BRIEN, *The Political Economy of British Taxation, 1660-1815*, in "Economic History Review", 1988, pp. 1-32, P.K. O'BRIEN, P. HUNT, *The Rise of a Fiscal State in England, 1485-1815*, in "Historical Research", 66, 1993, pp. 129-176.

quasi interamente dalla spesa militare e dal servizio del debito¹⁶. È stato sottolineato che la risposta al deficit di bilancio fu di ordine unicamente quantitativo: se si guarda allo strumento fiscale l'imposta diretta aumentò da circa un milione di ducati nel 1550 ad oltre 3 milioni nel 1638 (l'aliquota dai 1,52 iniziali aveva raggiunto i 4,89 ducati per fuoco nel 1611) nel mentre quella sui consumi si moltiplicò crescendo da circa 120.000 a 1.800.000 ducati nello stesso periodo. Il peso all'interno dell'entrata complessiva passò per le imposte dirette dall'80% al 55% e per le imposte indirette dal 9% a circa il 32%. Ovviamente si tratta di dati puramente orientativi i cui calcoli mostrano anche lievi discordanze nei risultati della storiografia di cui non rileva dare conto proprio per il loro significato di mera indicazione di tendenza. Inoltre la loro valutazione non può prescindere dall'interazione con i dati dell'incremento demografico e delle variazioni dei prezzi che in questo periodo furono di non poco significato¹⁷. Ma in questa sede si vuole mantenere piuttosto l'attenzione all'interno delle dinamiche della finanza regia. Quello che vale osservare qui è che a fronte delle crescenti esigenze di fabbisogno finanziario lo strumento fiscale registrò un indiscutibile incremento dell'onere, valutato in 3 volte per l'imposta sui fuochi e di ben 15 volte per le imposte sui consumi e trasferimenti, senza tuttavia che questa imponente sollecitazione si traducesse in spinta verso l'innovazione. La struttura dell'entrata rimase sostanzialmente invariata mentre aumentavano nel numero e nelle entità le voci tributarie. Le ragioni sono da ricercare nell'esigenza di disporre di un numero crescente di tributi da offrire in garanzia per il debito pubblico. Questo ultimo lievito di circa 10 volte nelle sue dimensioni nell'arco di 80 anni (tra il 1563 e il 1636) e poi raddoppiò in un solo decennio, quello che precede la rivoluzione del 1647/48 (Graf. 2)¹⁸.

¹⁶A. CALABRIA, *The Cost of Empire*, cit., pp. 54-103.

¹⁷*Ibid.*, pp. 21-35; G. GALASSO, *Alla periferia dell'impero*, cit., pp. 187-199; R. MANTELLI, *Guerra, inflazione e recessione nella seconda metà del Cinquecento. Filippo II e le finanze dello Stato napoletano*, in *La finanza pubblica in età di crisi*, a c. di A. DI VITTORIO, Bari 1993, pp. 213-244.

¹⁸A. CALABRIA, *The cost of Empire*, cit., p. 113, G. GALASSO, *Alla periferia dell'impero*, cit., pp. 199-204, L. DE ROSA, *Il Mezzogiorno spagnolo tra crescita e decadenza*, Milano 1987, p. 172.

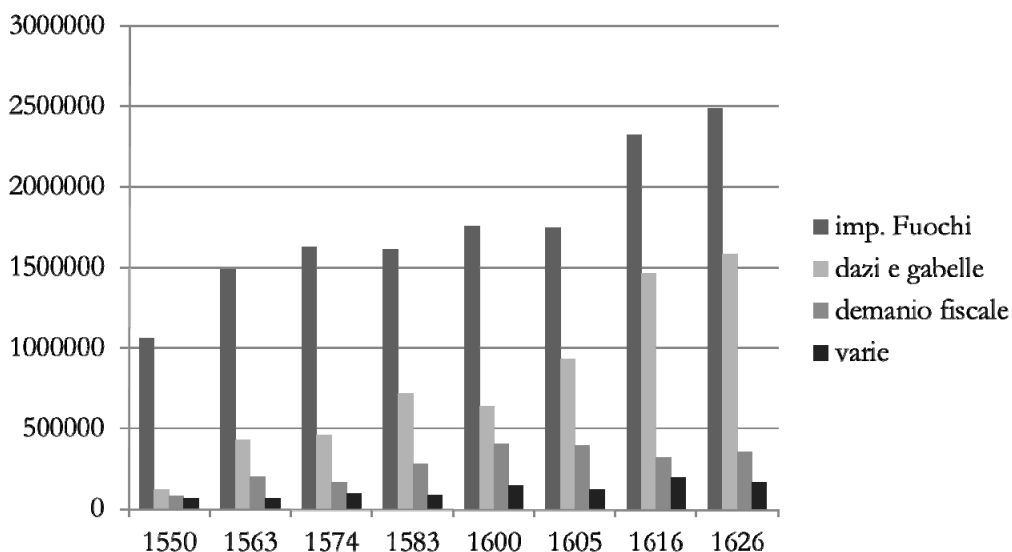
Graf. 2. **Debito pubblico (1563-1646)**

Elaborazione dei dati in A. CALABRIA, *The Cost of Empire*, cit., pp. 54-103; L. DE ROSA, *Il Mezzogiorno spagnolo*, cit., p. 172; G. GALASSO, *Alla periferia dell'impero*, cit., pp. 199-204.

Nel caso del debito non si trattò solo di un aumento quantitativo. L'essere un debito di lungo termine garantito da entrate certe (imposte sui fuochi nonché su consumi e dazi) ovvero un *funded debt* significava per il debito napoletano allinearsi a quanto avveniva largamente in Europa. Esso prevedeva un mercato della rendita in cui i titoli erano liberamente sottoscritti, commerciabili e trasferibili e che trovò ampia diffusione presso il pubblico. Tra tutte le voci di entrata che furono alienate per rastrellare capitali, la principale garanzia per i prestiti contratti fu data dalla prima voce del bilancio. Si trattava dell'imposta sui fuochi pagata dalle comunità locali (*funzioni fiscali*) (Graf. 3). Tra il 1563 e il 1596 finanziava tra il 60 e il 74% dell'intero debito consolidato e alla data del 1636 era stato alienato il 69% del gettito¹⁹. Non stupisce allora che fu proprio in questo settore che il governo intraprese importanti iniziative per mettere in condizione i maggiori contribuenti del Regno, le comunità locali, di rispondere positivamente e con regolarità agli impegni con il fisco regio. Del significato della riforma della finanza locale si parlerà più avanti.

¹⁹ R. VILLARI, *La rivolta antispagnola a Napoli (1585-1647)* II ed., pp. 121-157, A. CALABRIA, *The Cost of Empire*, cit., p. 111.

Graf. 3. Entrata nei bilanci generali del Regno di Napoli



Elaborazione dai dati di A. CALABRIA, *The Cost of Empire*, cit., pp. 59-63

Crisi monetaria

Anche sotto questo profilo si ebbero iniziative che segnavano innovazione rispetto al passato. La crisi monetaria trovava la sua principale origine nello squilibrio della bilancia dei pagamenti e nella carenza di argento, come già Antonio Serra nel 1613 aveva avuto modo di rilevare. Si era manifestata in due fasi: la prima era stata connotata dal peggioramento della qualità del conio, alteratosi nel peso e nella lega, e dall'aumento dei prezzi, nel mentre il corso dei cambi tra il 1591 e il 1622 registrava una progressiva svalutazione del ducato sulle principali piazze con aumenti fino 60-70%²⁰. In un primo momento il governo riconobbe la perdita di valore sia pure nella misura massima del 30%. Poi diede il via a una drastica rivalutazione del ducato riportato nel 1622 al valore precedente il 1611. Con questo intervento si aprì una seconda fase nella quale la liquidità in circolazione fu ridotta a circa $\frac{1}{4}$ di quella esistente (da 11 milioni di ducati a 3 milioni) con evidenti effetti deflazionistici²¹. La risposta che venne data alla crisi monetaria fu innovativa come più volte De Rosa ha segnalato all'attenzione degli studiosi²². Durante la I fase, per

²⁰ L. DE ROSA, *I cambi esteri del Regno di Napoli dal 1591 al 1707*, Napoli 1955, pp. 36-39.

²¹ *Ibid.*, pp. 34 e 40-42. Sull'andamento dei cambi e il quadro dell'economia, L. DE ROSA, *Introduzione*, in *Il Mezzogiorno agli inizi del Seicento*, cit., pp. VII-LX.

²² *Gli inizi della circolazione della cartamoneta e i banchi pubblici napoletani*, a c. di L. DE ROSA, Napoli 2002.

sopperire alla carenza di argento che usciva dal regno a causa di diverse ragioni, venne utilizzata per la prima volta la carta bancaria cui fu riconosciuta negoziabilità (fedi di credito emesse dal Monte di Pietà). Questo provvedimento consentì un considerevole ampliamento del credito e della circolazione monetaria tramite mezzi di pagamento fiduciari.

Le interconnessioni tra debito pubblico, mercati finanziari e ricchezza privata sono note. Il legame tra fisco e i creditori del sovrano è una costante nella finanza pubblica dei secoli della *early modern age*. Qui come negli altri stati europei, la monarchia di Spagna, per drenare le risorse finanziarie necessarie alla sua politica di potenza, aveva coinvolto l'élite sociale ed economica del Regno. Essa aveva preso parte alla gestione della finanza con appalti, acquisti di pubblici uffici e rendite, investimenti di capitale. In questo quadro era emersa la posizione dominante di speculatori finanziari in larga parte di origine forestiera che nel loro ruolo di creditori dello stato erano spesso capofila di gruppi eterogenei che includevano l'aristocrazia della capitale, il baronaggio delle province, ministri e giuristi, enti religiosi e di carità, burocrati e finanzieri²³. Negli anni in cui la crisi iniziò a manifestarsi, l'inadempienza al servizio del debito ne fu uno dei segnali più preoccupanti per il sovrano; come in Spagna i *juros*, così nel Regno le quote di imposta alienata costituivano una delle maggiori responsabilità per il Tesoro reale²⁴. La sede principale di rappresentanza degli interessi dei creditori era il Parlamento Generale del Regno in cui molti di loro sedevano quali esponenti dell'aristocrazia della capitale o della feudalità. In quelle assemblee tra fine Cinquecento e primo Seicento era viva la discussione sulle cause di dissesto della finanza locale ed esplicita la richiesta di interventi specifici per la risoluzione di quei problemi. Tali richieste divennero anche oggetto di grazie presentate al sovrano a fronte dei donativi sollecitati dalla stessa Corona. In particolare si portavano in evidenza tre ordini di problemi posti all'origine dell'alto livello di inadempienza delle comunità locali: le missioni straordinarie dei commissari inviati dal fisco e dai creditori, gli alloggiamenti di truppe in transito verso il fronte, l'evasione e l'elusione fiscale dilatata a dismisura per la concessione fraudolenta di immunità e franchigie anche a coloro che non ne avevano diritto²⁵.

L'attenzione del governo sulla finanza locale, una volta richiamata dai detentori di quote del debito pubblico, trovava molteplici motivi per essere incanalata in fattive azioni di intervento. Come si è detto, la finanza locale costituiva il fulcro per il funzionamento del sistema tributario perché forniva la prima voce di entrata del Regno, le così dette *funzioni fiscali* o imposta sui fuochi. Forniva anche la prima garanzia del debito sovrano. Costituiva, infine, per il governo il tramite con i contribuenti in assenza di un rapporto diretto. Come altrove in Europa si rendeva necessario il coinvolgimento di corpi intermedi (città, comunità locali, contadi, distretti e province) che nel caso del Regno erano dati dalle comunità locali

²³ A. MUSI, *Il vicereame spagnolo*, in *Storia del Mezzogiorno*, vol. IV, t. I, *Il Regno dagli Angioini ai Borboni*, Roma 1986, pp. 205-285.

²⁴ H. KAMEN, *The Decline of Castile: The Last Crisis*, in "The Economic History Review", 17, 1964, pp. 63-74.

²⁵ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte e comunità*, cit., pp. 55-59.

(*universitates*) chiamate a svolgere la funzione primaria di rispondere al sovrano in materia fiscale e in nome dei loro abitanti agivano quali istituzioni di responsabilità collettiva²⁶. Tali ragioni spiegano la necessità di interagire e negoziare accordi con esse al fine di ottenere che le norme fiscali fossero accettate ed adempiute.

Gli strumenti per ottenere il riconoscimento dei diritti fiscali potevano spaziare in un ventaglio di soluzioni che facevano capo a tre specifici campi di azione: coercizione, negoziazione, consenso. Nei periodi in cui il patto fiscale tra sovrano e sudditi era scarsamente osservato e il pagamento delle imposte non era garantito, il ricorso a tali strumenti si intensificava ma non raggiungevagli obiettivi sperati. Fu allora che la ricerca di informazione apparve essere pratica necessaria e preliminare ad ogni attività del fisco quale strumento indispensabile per adottare le decisioni più opportune. Sul ruolo dell'informazione in ambito economico esiste una letteratura consolidata²⁷. Anche gli aspetti relativi alla gestione del potere politico hanno ricevuto attenzione da parte degli studiosi²⁸. Tuttavia riguardo all'ambito fiscale questo importante aspetto risulta poco esplorato²⁹. La storia del Regno di Napoli riveste interesse perché l'acquisizione di informazione fiscale sul territorio venne continuamente perseguita nei primi decenni del Seicento proprio in risposta alla crisi finanziaria e divenne qui la premessa per la redazione scritta di un nuovo patto con i principali contribuenti del fisco, le comunità locali, rimasto in vigore per circa due secoli.

II

Prima di esaminare la situazione del Regno sotto il profilo dell'informazione e del controllo, conviene guardare a Madrid entro il cui dominio si trovava inserito. Per quanto manchi una letteratura sulle forme di controllo contabile vigenti nella Spagna del XVII secolo, forse indice di un'attività governativa povera di iniziative almeno fino alle riforme del 1690, sul piano della finanza locale si hanno invece studi che consentono di avere un quadro istituzionale sufficientemente chiaro delle forme di controllo e degli strumenti di intervento sul territorio e sulla comunità

²⁶ C. TILLY, *Reflections on the History of European state-making*, in IDEM, *The Formation of Nation States in Western Europe*, Princeton 1975, p. 48; sulla *collective liability*, H.L. ROOT, *The Rural Community and the French Revolution*, in *The Political Culture of the Old Regime*, a c. di K.M. Baker, Oxford 1987, p. 147.

²⁷ *El gobierno de la economía en el imperio español. Información estadística, política económica y fiscalidad*, A.M. BERNAL, a c. di L. DE ROSA, F. D'ESPOSITO, Siviglia-Napoli 2000; P. JEANNIN, *La diffusion de l'information*, in *Fiere e mercati nell'integrazione delle economie europee, sec. XIII-XVIII. Atti della "Trentaduesima Settimana di Studi"*, 8-12 maggio 2000, a c. di S. CAVACIOCCHI, Firenze 2001, pp. 231-262; *Moyens, Supports et usages de l'information marchande*, a c. di W. KAISER, G. BUTI, in "Rives nord-méditerranéennes", 27, 2007; *Informazioni e scelte economiche*, a c. di W. KAISER, B. SALVEMINI in "Quaderni Storici", 124, 2007, pp. 3-231; H. CASADO ALONSO, *La circulation de la information dans le réseaux de commerce espagnols aux 15e et 16e siècles*, in "Cahiers du Centre de Recherches Historiques. Circulations et frontières. Autour du 101e anniversaire de Fernand Braudel", 42, 2008, pp. 225-251; *L'information économique: XVIe-XIXe siècle*, a c. di D. MARGAIRAZ, P. MINARD, Parigi 2008 (Comité pour l'Histoire économique et financière de la France).

²⁸ *L'informazione politica in Italia (secoli XVI-XVIII)*, a c. di E. FASANO GUARINI, M. ROSA, Pisa 2001.

²⁹ B. YUN CASALILLA, *Introduction*, cit., p. 18.

locali³⁰. Figura centrale e primo riferimento in tale contesto era quella del *corregidor*, rappresentante del re presente ovunque in città e paesi della Spagna. Molto si conosce sulle sue funzioni: presiedere i consigli municipali, svolgere il ruolo di giudice di prima istanza e di capo della polizia³¹. Questi compiti si andarono via via ampliando nel tempo. Sul piano fiscale vale ricordare che soprintendeva alla redazione delle *averiguaciones de alcabalas*, inchieste di ampio raggio in materia di popolazione, prelievo fiscale, capacità contributiva e in generale stato economico dell'area in esame. Tali inchieste rispondevano all'esigenza della Corona di avere informazioni sufficienti per fissare la contribuzione di ciascun distretto e possibilmente rivedere e aumentare l'importo dell'*encabezamientos* pattuito con le Cortes³². Quando nel 1640 si decise una riforma del sistema di raccolta delle entrate fiscali riunendo su base provinciale la molteplicità delle casse in una sola, il *corregidor* della città capoluogo assunse anche la carica di *superintendente de rentas reales y millones*. In tale veste era chiamato a svolgere la funzione di collegamento tra il territorio e il *Consejo de Hacienda* cui doveva la sua nomina: negoziare gli *encabezamientos* (in questo caso non gli accordi generali tra le Cortes e la Corona sull'ammontare annuo dei contributi fiscali, bensì quelli a livello territoriale relativi ai singoli consigli municipali); inviare a Madrid le richieste di ribasso; osservare l'evoluzione dell'economia locale perché il prelievo fosse adeguato alla capacità contributiva della popolazione. Costuiva così per il *Consejo* una fonte di informazione periodica sul movimento dell'entrata e della spesa³³. Al termine del suo mandato era previsto un controllo esterno, un *juicio de residencia* (Castiglia) o *purga de taula* (Catalogna),

³⁰ *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1850*, a c. di M.L. LEGAY, pp. 187-204, B. GONZÁLEZ ALONSO, *Control y responsabilidad de los oficiales reales. Notas en torno a una pesquisa del siglo XVIII* in IDEM, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid 1981, pp. 141-202; IDEM, *Los procedimientos de control y exigencia de responsabilidad de los oficiales regios en el antiguo régimen (Corona de Castilla, siglos XIII-XVIII)*, in "Anuario de la Facultad de Derecho", Universidad Autónoma de Madrid, 2000, pp. 249-271; J.M. BERNARDO ARES, *Corrupción política y centralización administrativa. La Hacienda de Proprios en la Córdoba de Carlos II*, Córdoba 1993, pp. 351-61; J.M. GONZÁLEZ BELTRÁN, *Haciendas municipales en la Edad Moderna. Funciones y usos*, in J.M. DE BERNARDO ARES, J.M. GONZÁLEZ BELTRÁN, *La Administración Municipal en la Edad Moderna*, Cadice 1999, pp. 191-215; M. PEYTAVIN, *Visite et gouvernement*, cit., pp. 123-207.

³¹ Sulla figura del *corregidor*, si richiama almeno: B. GONZÁLEZ ALONSO, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid 1970 (Escuela Nacional de Administración Pública); A. BERMÚDEZ, *El corregidor en Castilla durante la Baja Edad Media (1348-1474)*, Murcia, 1974 (Departamento de Historia del Derecho); A.C. MERCHÁN FERNÁNDEZ, *Gobierno Municipal y Administración Local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988 (Editorial Tecnos), pp. 78-87; C. GARRIGA, *Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la visita del Ordenamiento de Toledo (1480)*, in "Anuario de Historia del Derecho Español", 61, 1991, pp. 215-389; M.J. COLLANTES DE TERAN DE LA HERA, *El juicio de residencia en Castilla a través de la doctrina jurídica de la Edad Moderna*, in "Historia. Instituciones. Documentos", 25, 1998, pp. 151-184; J.I. FORTEA PÉREZ, *Los corregidores de Castilla bajo los Austrias: elementos para el estudio prosopográfico de un grupo de poder (1588-1633)*, in "Studia Historica. Historia Moderna", 34, 2012, pp. 97-144.

³² P. ZABALA-AGUIRRE, *Las Alcabalas y la Hacienda Real en Castilla: siglo XVI*, Santander 2000 (Universidad de Cantabria); S. COLL, J.I. FORTEA PERÉZ, *Guía de fuentes cuantitativas para la historia económica de España*, II, *Finanzas y renta nacional*, Madrid 2002 (Banco de España), pp. 53-56; R. LANZA GARCÍA, *La población y el crecimiento económico de Cantabria en el Antiguo Régimen*, Madrid 1991 (Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Cantabria), pp. 31-35.

³³ J.P. DEDIEU, J.I. RUIZ, *Tres Momentos en la Historia de la Real Hacienda*, in "Cuadernos de Historia Moderna", 15, 1994, pp. 89-90.

enquesta (Aragona), *inquisició* (Valencia), al pari di tutti gli ufficiali che esercitavano giurisdizione. Tale procedimento, originariamente promosso su istanza di parte e riservato a singoli ufficiali, assunse poi carattere ordinario e periodico, fornendo una completa investigazione riguardante ogni aspetto della gestione municipale, di cui la *redición de cuentas*, ovvero l'ispezione sulla contabilità, assumeva un rilievo centrale³⁴. Come è stato sottolineato, lo sviluppo di questa istituzione si produsse in stretta relazione con le azioni della monarchia volte ad una riorganizzazione del governo municipale³⁵. Un rafforzamento dell'autorità del sovrano nelle scelte locali è stata portata in luce per gli anni '20-'30 del Seicento nel regno di Valencia (Aragona) proprio attraverso il moltiplicarsi delle *visitas de residencia* realizzate anche con la presenza di un *racional* di nomina regia³⁶.

Interventi di carattere straordinario erano invece realizzati per mezzo di *pesquisas* e *visitas*. La *pesquisa* era un'indagine indirizzata tanto ad una singola municipalità quanto ad un'intera provincia o regione di cui si voleva conoscere lo stato³⁷. L'istanza primaria da soddisfare era l'informazione sugli ufficiali regi periferici, su come operassero nell'esercizio delle loro funzioni e in che misura osservassero e facessero applicare le leggi. Gli agenti, nominati dal sovrano ma nella sostanza inviati dal *Consejo de Castilla* con istruzioni precise in merito al mandato da compiere (*comision*), erano dotati di potestà coercitiva e godevano di ampia libertà di movimento. Al centro dell'iniziativa vi era il monitoraggio e l'ispezione dei conti pubblici (*fiscalización*). Ma non solo. Uno degli esempi più noti, in quanto diviene riferimento costante nei secoli seguenti e monumento della memoria collettiva, è dato dalla *pesquisa* all'origine del *Becerro de las Behetrías de Castilla*, una ricognizione sui luoghi di un'ampia circoscrizione, posta al nord del Duero e comprendente circa duemila insediamenti, volta a fornire specifiche informazioni su quali fossero i diritti spettanti al re e quali ai signori feudali³⁸. È da sottolineare che l'avvio dell'inchiesta trasse origine dalle richieste formulate dagli *hidalgos* nelle *Cortes*: questo collegamento *pesquisa* - parlamento generale va richiamato perché costituisce un elemento che consente correlazioni con le esperienze del Regno di Napoli.

Dalla *pesquisa general* si ritiene che sia derivato l'istituto della *visita*, ovvero quella vasta ispezione amministrativa periodicamente messa in campo dalla monarchia

³⁴ J. LALINDE ABADIA, "La *purga de taula*", in *Homenaje a Jaime Vices Vives*, Barcelona 1965, (Universidad de Barcelona), I, pp. 499-523; T. CANET APARISI, *Procedimientos de control de los oficiales regios en la corona de Aragón. Consideraciones sobre su tipología y evolución en la época foral moderna*, in "Studis: Revista de Historia moderna", 13, 1987, pp. 131-150; M.J. COLLANTES DE TERAN DE LA HERA, *El juicio de residencia en Castilla*, cit., pp. 163-164.

³⁵ J.I. FORTEA PÉREZ, *Quis custodit custodes? Los corregidores de Castilla y sus residencias (1558-1658)*, in *Vivir el siglo de Oro: poder, cultura, e historia en la época moderna: estudios en homenaje al profesor Angel Rodríguez Sánchez*, Salamanca 2003 (Ediciones Universidad), pp. 179-222.

³⁶ D. BERNABÉ GIL, *Universidades y villas. Notas sobre el proceso de segregación municipal en el realengo valenciano (siglos XVI y XVII)*, in "Revista de Historia Moderna", 6/7, 1986-87, pp. 11-38.

³⁷ Sulla *pesquisa*, C. ESTEPA DíEZ, *El Libro Becerro de la Behetrías (1351-1352): Pesquisa real, podores señoriales y fiscalidad de Estado*, in *Quand gouverner c'est enquêter. Les pratiques politiques de l'enquête princière (Occident, XIIIe-XIVe siècles)*, a c. di T. PÉCOUT, Parigi 2010, pp. 97-114; B. GONZÁLEZ ALONSO, *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Regimen*, Madrid 1981, pp. 141-202.

³⁸ C. ESTEPA DíEZ, *Las Behetrías castellanas*, Valladolid 2003 (Junta de Castilla y León).

spagnola nei diversi domini che componevano l'impero³⁹. Strumento privilegiato per realizzare azioni di controllo sul corretto funzionamento del sistema, la visita presentava una varietà di procedure con molteplici oggetti di indagine: poteva riguardare tanto un singolo settore amministrativo-giudiziario, per lo più finanziario, di una sola città, istituzione o provincia (*visitas especiales*), quanto la totalità dell'apparato pubblico di un'intera area (*visitas generales*). Inoltre vi è da notare che anche in Spagna, sia nel Regno di Castiglia che in quello di Aragona, si realizzarono visite che indagavano gli amministratori municipali⁴⁰. Avrebbero dovuto avere carattere straordinario ma si vuole almeno ricordare il caso del Regno di Valencia (Aragona) dove il governatore regio, anche tramite propri rappresentanti, era obbligato a *visitas* annuali del territorio sottoposto alla sua giurisdizione. Si trattava di ispezioni dotate di ampiezza di poteri (giudiziari, esecutivi, normativi) tale da indurre alcuni municipi ad acquistare il privilegio di esserne esenti, preferendo sottoporsi ad ispezioni straordinarie di nomina regia⁴¹. In ogni caso va osservato che a partire dalla seconda metà del Cinquecento, il *judicio de residencia* nei territori della corona di Castiglia andò sostituendo la visita come procedimento ordinario di controllo dei funzionari pubblici in sede locale⁴².

Le *visitas* sono state oggetto di studi che vantano ormai una consolidata letteratura e consentono di non dover entrare nel dettaglio delle caratteristiche dell'istituto⁴³. Quello che si vuole sottolineare qui è che le *visitas* erano ispezioni volte alla ricerca e alla raccolta di dati da esaminare successivamente al fine di poter prendere le opportune decisioni.

³⁹ C. GARRIGA, *Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la visita del Ordenamiento de Toledo (1480)*, in "Anuario de Historia del Derecho Español", 61, 1991, pp. 215-389; IDEM, *Las Audiencias y las chancillerías castellanas (1371-1525)*. *Historia política, régimen jurídico y práctica institucional*, Madrid, 1994, (Centro de Estudios Constitucionales), p. 426.

⁴⁰ M. PEYTAVIN, *Visite et gouvernement dans le royaume de Naples (XVI^e-XVII^e siècles)*, Madrid 2003, (Casa de Velasquez), pp. 143-174.

⁴¹ D. BARNABÉ GIL, *El procedimiento de control*, cit., pp. 42-43.

⁴² J.I. FORTEA PÉREZ, *Quis custodit custodes?*, cit., pp. 180-187, M.J. COLLANTES DE TERAN DE LA HERA, *El juicio de residencia*, cit., p. 151.

⁴³ Per il Regno di Napoli, sulle forme di controllo, interno ed esterno, ordinario e straordinario adottate dalla Spagna durante i due secoli di presenza nel Mezzogiorno, G. MUTO, *Le finanze pubbliche napoletane tra riforme e restaurazione (1520-1634)*, Napoli 1980, pp. 130-34. Sulle visite in particolare, E. GENTILE, *I visitatori generali nel Regno di Napoli e un cartello infamatorio contro i regi ministri e ufficiali da documenti inediti del R. Archivio di Napoli*, Casalbordino 1914, G. CONIGLIO, *Visitatori del Viceregno di Napoli*, Bari 1974, cui si è affiancata una rivisitazione più recente, M. PEYTAVIN, *Visite et gouvernement*, cit.; sulla dialettica tra garanzia e controllo, snodo essenziale per inquadrare il rapporto tra la Spagna e le province periferiche, P.L. ROVITO, *Repubblica dei togati. Giuristi e società nella Napoli dei Seicento*, Napoli, 1986; molteplici riferimenti anche in R. MANTELLI, *Burocrazia e finanze pubbliche nel Regno di Napoli*, Napoli 1981, pp. 1-5; sull'area milanese ma con osservazioni valide anche per il Regno di Napoli, M. RIZZO, *Finanza pubblica, impero e amministrazione nella Lombardia spagnola: le "Visitas Generales"*, in *Lombardia borromeica Lombardia spagnola 1554-1659*, a c. di P. PISSAVINO, G. SIGNOROTTO, Roma 1995, pp. 303-361 e IDEM, *Dinamiche istituzionali, risorse di governo ed equilibri di potere nelle "visitas generales" lombarde (1580-1620)*, in *Fonti ecclesiastiche per la storia sociale e religiosa d'Europa, XV-XVIII secolo*, a c. di C. NUBOLA, A. TURCHINI, Bologna 1999, pp. 277-307; una rassegna alquanto recente sull'argomento G. MACRÌ, *Visitas generales e sistemi di controllo regio nel sistema imperiale spagnolo: un bilancio storiografico*, in "Mediterranea. Ricerche storiche", 13, 2008, pp. 385-400.

Le modalità di applicazione di questo strumento straordinariamente longevo, versatile e adattabile a realtà ambientali molto diverse tra loro trovarono nei luoghi le modifiche necessarie dettate dalle peculiarità del contesto.

I tre istituti richiamati (*residencia, pesquisa, visita*), da quando nel tardo Medioevo furono istituiti con finalità distinte, videro mutare la loro fisionomia individuale adattandosi di volta in volta alle esigenze e alle realtà territoriali dell'Impero nelle quali trovarono applicazione. A voler rintracciare delle linee di sintesi sembra poter affermare che a partire dalla fine del '400 si registrarono sovrapposizioni e trasferimenti di funzioni tra un istituto e l'altro. Essi condussero da un lato al rafforzamento della *residencia*, con compiti ampliati e cadenza ordinaria, dall'altro ad una sempre più fluida ed indistinta separazione tra *pesquisa* e *visita*, come l'adozione di termini composti (*pesquisa de residencia* o *visita y residencia* tra gli altri) mostrava anche sul piano lessicale la commistione tra forme di inchieste che in origine erano distinte⁴⁴. È probabile che tali trasformazioni si siano rese possibili a causa della carenza di giurisprudenza e dottrina in materia di *pesquisa*⁴⁵.

Nella loro mutevole fisionomia questi strumenti di controllo furono in ogni caso in grado di alimentare un'informazione sulle comunità locali e sugli istituti periferici tanto del regno di Spagna quanto delle province dell'impero⁴⁶. In un impero delle dimensioni quale quelle che poteva vantare la Spagna a fine '500 la documentazione che prese la via verso Madrid era di mole davvero ragguardevole: relazioni, censimenti, resoconti finanziari, ma pure verbali e materiale documentario prodotto dagli organismi di controllo sulle amministrazioni periferiche o da quelli deputati ad ispezioni periodiche ordinate dalla Corona. Nonostante l'importanza e la ricchezza di contenuti, queste fonti sono state solo parzialmente esplorate, a causa della mole ingente di lavoro che esso richiede⁴⁷.

III

Al confronto con la Spagna e anche con altri stati della penisola italiana, che sperimentano proprio nei decenni in esame la nascita di istituti specifici preposti alla finanza locale o il rafforzamento di quelli esistenti, il Regno di Napoli appare rientrare in un modello a 'controllo debole'⁴⁸. A fronte delle varie Congregazioni per il Buon governo che si riscontrano in Toscana, Stato della Chiesa, repubblica di

⁴⁴ B. GONZÁLEZ ALONSO, *Los procedimientos de control*, cit., pp. 264-65; M. MALAGÓN PINZÓN, *Las visitas indianas, una forma de control de la administración pública en el estado absolutista*, in "Universitas", 2004, pp. 821-838.

⁴⁵ B. GONZÁLEZ ALONSO, *Sobre el Estado*, cit., p. 143.

⁴⁶ J.M. DE BERNARDO ARES, *Los juicios de residencia como fuente para la Historia urbana*, in IDEM, *El poder municipal y la organización política de la sociedad. Algunas lecciones del pasado*, Córdoba 1998, pp. 69 e ss.

⁴⁷ S. COLL, J.I. FORTEA PÉREZ, *Guía de fuentes*, cit., p. 61.

⁴⁸ L. MANNORI, *Per una "preistoria" della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune*, in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico", 18, 1990, pp. 323-504; IDEM, *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale ed accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano 1994; S. TABACCHI, *Il Buon governo. Le finanze locali nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Roma 2007; IDEM, *Il controllo sulle finanze delle comunità negli antichi stati italiani*, in "Storia Amministrazione Costituzione, Annali ISAP", 4, 1996, pp. 81-115.

Genova, ducato di Savoia e in quelli di Parma e Piacenza, che ebbero vita pluridecennale se non secolare, nel Meridione sembra prevalere la dimensione temporale breve predefinita dal tipo di istituzione scelta per lo scopo: la Giunta per le Università viene istituita almeno per tre volte nell'arco di oltre un secolo da dinastie diverse, ma ebbe sempre una durata limitata a qualche anno (1611-1616; 1732-33; 1736- ?) e non fu mai seguita da istituti più longevi lasciando il Regno privo per molti anni di organi centrali preposti in modo esclusivo e specifico al controllo delle comunità locali⁴⁹.

Il modello di 'controllo debole' trovava conferme anche a livello municipale dove la figura del rappresentante del sovrano (capitano o governatore) aveva visto dalla fine del Medioevo un progressivo esautorarsi del suo ruolo restando la sua presenza confinata solamente alle poche città regie ancora esistenti, mentre negli altri centri il controllo era rimasto nelle mani della stessa municipalità che esercitava il diritto di nominare i propri controllori (sindacatori e razionali)⁵⁰. In ciò si differenziava da quanto accadeva altrove, dove l'architettura istituzionale sul territorio si andava rafforzando e il *Corregidor* in Spagna, come si è visto, ampliava i suoi poteri.

La 'via napoletana allo stato moderno', come è stato definito il peculiare percorso del Regno, si era strutturata fondandosi sul riconoscimento dei diversi poteri esistenti sul territorio, primo fra tutti quello della feudalità, e sul rispetto piuttosto che sulla contrapposizione delle forze⁵¹. Anche le stesse comunità locali si configuravano come enti preesistenti rispetto all'autorità del sovrano. Le antiche origini e gli ordinamenti consolidati nel tempo garantirono loro il rispetto degli usi e delle tradizioni locali che si tradusse nel mantenimento in vigore all'interno delle municipalità di proprie misure, parametri e valori definendo un quadro di frammentazione e particolarismo. Gli interventi che mirarono a disciplinare e regolamentare il territorio soggetto attraverso nuovi istituti e nuove norme si svolsero attraverso una pratica di continua mediazione, contrattazione e coordinamento indirizzata a preservare il delicato equilibrio tra dominio e consenso⁵².

In assenza di un istituto specifico, la cura della finanza locale era di competenza dei grandi tribunali della capitale chiamati a deliberare di volta in volta in relazione alla natura degli atti. Ora si trattava della Camera della Sommaria, massimo organo

⁴⁹ *Comunità e poteri centrali negli antichi Stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, a c. di L. MANNORI, Napoli 1997; per un confronto con la Francia, *L'Argent des Villages. Comptabilités paroissiales et communales, fiscalité locale du XIII^e au XVIII^e*, a c. di A. FOLLAIN, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, 2000, Association d'Histoire et Sociétés Rurales.

⁵⁰ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci delle comunità*, cit., pp. 181-182; G. VITALE, "Universitates" e "Officiales Regii" in età aragonese nel Regno di Napoli: un rapporto difficile, in "Studi Storici", 51, 2010, pp. 53-72.

⁵¹ La peculiarità del Regno è stata sottolineata nell'espressione "la via napoletana allo stato moderno", coniata in G. GALASSO, *Intervista sulla storia di Napoli*, a c. di P. ALLUM, Bari 1978, pp. 40-56, e ripresa in A. MUSI, *Il vicereame spagnolo*, cit., 1986, pp. 213-246.

⁵² G. GALASSO, *Introduzione*, in *Nel sistema imperiale: l'Italia spagnola*, a c. di A. MUSI, Napoli 1994, pp. 37-40; A. MUSI, *L'Italia dei vicere. Integrazioni e resistenze nel sistema imperiale spagnolo*, Salerno 2000, pp. 25-26; 32, 59-66, 169-171.

amministrativo, giurisdizionale e consultivo preposto fin dalla sua fondazione alla revisione dei conti di tutti gli enti cui era affidato denaro pubblico. Ora era il Consiglio del Collaterale, supremo organo politico-giuridico, ad occuparsi delle comunità locali intervenendo in tutte le questioni in cui era necessario l'assenso regio tra cui l'intero settore dei tributi e della finanza. Ora era chiamato il Sacro Regio Consiglio, che deliberava in materia amministrativa e civile, a esprimersi sulle comunità locali vagliando le *decisiones* dei parlamenti municipali. Conflitti di giurisdizione e di competenze erano all'ordine del giorno di questi organi giudicanti con conseguenze inevitabili in termini di sovrapposizione e contraddizione del contenuto delle deliberazioni prese. Le ricadute in ambito municipale si traducevano in termini di mancata certezza del diritto.

Le disfunzioni nel controllo si misuravano anche sul territorio del Regno. La struttura percettiva esistente nel settore delle imposte riscosse dalle comunità locali e dai feudatari si rivelava scarsamente idonea per compiti di controllo, indagine e risanamento della finanza locale. Vero è che esistevano sul territorio del Regno le istituzioni provinciali delle Tesorerie e Percettorie, presenti nei capoluoghi e sottoposte alla Camera della Sommaria. Esse svolgevano per conto del governo compiti di riscossione, deposito, cassa e rimessa in Napoli delle imposte versate da comunità locali e feudatari. Tuttavia, come più volte la storiografia ha messo in luce, coloro che le dirigevano, i Tesorieri e i Percettori, erano appaltatori privati che nell'esercizio di funzioni pubbliche realizzavano una gestione personale dell'ufficio, lucravano nel maneggio del denaro utilizzandolo per proprie speculazioni private e ritardandone il versamento nella capitale⁵³.

Questa organizzazione a maglie larghe mostrava ampie falle nel funzionamento come più volte veniva rilevato in quegli anni prospettando anche l'ipotesi di una soppressione dell'istituto dei Tesorieri e Percettori.

A fronte di un controllo carente, esisteva tuttavia tra sovrano e comunità locali un processo continuo di mediazione che si manifestava soprattutto sul terreno fiscale. L'accertamento della capacità contributiva (fuochi e beni), quando effettuata da funzionari del governo centrale, era sempre frutto di contrattazione tra le parti⁵⁴. Inoltre l'obbligo di sottoporre all'approvazione sovrana le deliberazioni in materia

⁵³ G. MUTO, *Una struttura periferica del governo dell'economia nel Mezzogiorno spagnolo. I percettori provinciali*, in "Società e Storia", 19, 1983, pp. 1-36; R. MANTELLI, *Il pubblico impiego nell'economia del Regno di Napoli. Retribuzioni, reclutamento e ricambio sociale nell'epoca spagnuola (secc. XVI-XVII)*, Napoli 1986; A. MUSI, *Amministrazione, potere locale e società in una provincia del Mezzogiorno moderno*, in "Quaderni sardi di storia", 1983-84, pp. 81-118, 117; IDEM, *La venalità degli uffici in Principato Citra. Contributo allo studio dell'amministrazione periferica in età spagnuola*, in *Salerno e Principato Citra nell'età moderna (secoli XVI-XIX)*, a c. di F. SOFIA, Napoli 1987 (Atti del Convegno, Salerno 5-7 Dicembre 1984), pp. 29-43; M.A. VISCEGLIA, *Comunità, signori feudali e Officiales in Terra d'Otranto fra XVI e XVII secolo*, in "Archivio Storico per le Province Napoletane", 1986, pp. 259-285.

⁵⁴ P. VILLANI, *Documenti e orientamenti per la storia demografica del Regno di Napoli nel Settecento*, in "Annuario dell'Istituto storico Italiano per l'età moderna e contemporanea", voll. XV-XVI (1963-1964), Roma 1968; IDEM, *Numerazione dei fuochi e problemi demografici del Mezzogiorno in età moderna*, Napoli 1973; I. FUSCO, *Peste, demografia e fiscalità nel Regno di Napoli del XVII secolo*, Milano 2007; A. BULGARELLI LUKACS, *La popolazione del regno di Napoli nel primo Seicento (1595-1648). Analisi differenziale degli effetti redistributivi della crisi e ipotesi di quantificazione delle perdite demografiche*, in "Popolazione e storia", 1, 2009, pp. 77-113.

di entrata e spesa faceva sì che tutta la documentazione di produzione locale (numerazioni dei fuochi, catasti o apprezzamenti, deliberazioni dei consigli municipali in materia di imposta) fosse inviata in copia a Napoli per placet del governo. La continua dialettica che ne derivava forniva uno dei canali di primaria informazione sulla situazione delle province. Tuttavia la documentazione che perveniva nella capitale, per quanto ampia, era riferita a singole *universitates* e non consentiva di comporre un quadro di insieme della finanza locale.

Fino ai primi decenni del Seicento il problema dell'inadempienza era stato affrontato caso per caso con l'invio di commissari da parte sia dei creditori insoddisfatti che del governo, il quale per casi specifici aveva tentato anche di indagarne le cause facendo effettuare l'esame puntuale del bilancio. Si trattava tuttavia di interventi su singole comunità. Con il viceré Pedro Fernández de Castro, conte di Lemos (1611-1616) si avvertì la necessità di dare una soluzione generale al dissesto e all'indebitamento della finanza locale che avevano assunto dimensioni tali da non poter essere più trattati con azioni limitate e episodiche. Inoltre, proprio per l'ampiezza ormai raggiunta dal fenomeno, la capacità stessa di auto-gestione delle municipalità veniva rimessa in discussione dal Parlamento avanzando l'ipotesi di porre sotto tutela le amministrazioni locali con la nomina di protettori ad hoc. Il governo mise in campo un'azione ad amplissimo raggio che non era mai stata tentata prima di allora e che non fu più realizzata sino a agli anni '40 del '700 in connessione con la riforma del catasto. Della portata dell'iniziativa ne avevano chiara percezione gli osservatori del tempo come Antonio Serra, che nel suo scritto del 1613 (*Sulle cause che possono far abbondare li regni d'oro e d'argento*) richiamando la riforma vicereale dava rilievo a quella in favore delle università⁵⁵.

Si trattava di un'operazione progettata all'interno di un vasto intervento sulla finanza pubblica i cui aspetti relativi al bilancio generale e all'apparato finanziario del Regno sono stati ampiamente delineati dalla storiografia⁵⁶. Quelli inerenti la finanza locale invece sono stati portati di recente in luce da chi scrive dando conto di tutte le informazioni ivi contenute⁵⁷. In questa sede si vogliono richiamare solo quegli aspetti innovativi generati in risposta resiliente alla crisi finanziaria.

L'azione promossa nel XVII secolo costituì un *unicum* nella plurisecolare storia fiscale del Monarchia e forse anche degli altri stati italiani ed europei, allo stato delle conoscenze attuali. Di tutti i provvedimenti che furono presi allora si tralascerà di menzionare quelli che si inserirono nell'alveo della tradizione (azzeramento delle somme inevase con il fisco, nuova numerazione dei fuochi, riduzione degli stessi) per mantenere piuttosto l'attenzione su tre inchieste relative alle circa duemila università del Regno che furono varate e condotte a termine nell'arco di circa venti anni.

Non che fino ad allora fossero mancate all'esperienza del Regno inchieste volte a migliorare la gestione della fiscalità e del demanio; anzi, proprio nell'Italia

⁵⁵ Si cita dall'edizione in *Problemi monetari*, cit., pp. 164-165.

⁵⁶ G. GALASSO, *Contributo alla storia delle finanze*, cit.; G. CONIGLIO, *Il vicereame di Napoli nel secolo XVII*, Roma 1955, pp. 190 ss.; G. MUTO, *Le finanze pubbliche*, cit., pp. 91-103.

⁵⁷ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte e comunità*, cit., EADEM, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci delle comunità*, cit.

meridionale, come anche nella penisola iberica e nella Francia mediterranea, fin dalla fine del XII secolo erano state messe in campo diverse iniziative volte ad indagare e raccogliere informazioni⁵⁸. È noto che nei secoli dell'età moderna ancor più si intensificarono i tentativi per instaurare un collegamento strutturato e stabile con le periferie. Le direttrici di indagine entro cui si muovevano le iniziative sovrane erano molteplici e toccavano ogni settore dell'economia del territorio specie con riguardo alla sua capacità di fornire risorse (le quantità di grano disponibile, il numero dei fuochi, nuclei familiari, il valore di feudi ritornati nella disponibilità del sovrano, il movimento di uomini, merci e animali). Per circuiti diversi e sempre più ampi affluivano nelle capitali degli stati europei – dalla Francia di Colbert alla Spagna imperiale dei secc. XVI e XVII – scritture, memoriali e relazioni di funzionari utili alla costruzione dei saperi necessari per effettuare scelte di governo consapevoli⁵⁹. Era anche quanto la trattatistica del tempo prescriveva affinché l'azione politica potesse fondarsi sulla conoscenza preliminare della realtà e sulla raccolta di notizie⁶⁰.

Le inchieste varate nel Seicento napoletano e di cui ora si tratterà un breve profilo si inseriscono in una comune esperienza europea e utilizzavano quegli strumenti presenti nella tradizione spagnola delle inchieste governative (*pesquisas* e *visitas*) di cui si è detto, indirizzandosi verso la *fiscalización* dell'intero settore della finanza locale.

Ma rispetto a quella tradizione esse presentano un'inedita capacità di produrre innovazione ponendo su nuove basi il rapporto fiscale tra sovrano e *universitates*.

IV

L'intera l'operazione durò circa un ventennio (1612-1633). Concepita per la prima volta dal viceré Pedro Fernandez de Castro conte di Lemos, subì inversioni di marcia e ripensamenti negli anni del duca di Ossuna e venne poi ripresa dal duca d'Alba affidandola a Carlo Tapia, decano del Collaterale, che la diresse fino alla sua conclusione avvenuta negli anni di governo del conte di Monterrey. Prima che un'altra inchiesta rivolta a tutte le comunità del Regno venisse varata (1729-1733) occorrerà attendere oltre un secolo. Concepita con la finalità dapprima di produrre nuovi 'stati discussi' fu poi ridimensionata ad un'indagine del solo settore delle entrate allo scopo di restituire alle comunità i cespiti che erano stati loro sottratti

⁵⁸ J. GLÉNISSON, *Les enquêtes administratives en Europe occidentale aux XIII^e et XIV^e siècles*, in *Histoire comparée de l'administration (IV^e-XVIII^e siècles)*, Actes du 14^e colloque historique franco-allemand (Tours, 27 mars-1^{er} avril 1977), a c. di W. PARAVICINI, K. WERNER, Monaco-Zurigo 1980, pp. 17-2; *L'enquête au Moyen âge*, a c. di C. GOUVARD, Roma 2008 (École française de Rome). *Quand gouverner c'est enquêter*, cit.

⁵⁹ D. MARGAIRAZ, *Introduction. Économie et information à l'époque moderne*, in *L'information économique*, cit., p. 15.

⁶⁰ P.C. PISSAVINO, *La "notizia", il potere e le leggi*, in *Le forze del principe. Recursos, instrumentos y límites en la práctica del poder soberano en los territorios de la monarquía hispánica*, a c. di M. RIZZO, J.J. RUIZ IBÁÑEZ, G. SABATINI, Murcia 2003, pp. 739-64.

(beni comunitativi e proventi tributari)⁶¹. Sarà soltanto in occasione della riforma catastale del 1739-41 che altri ‘stati’ furono realizzati.

L’operazione del XVII secolo si svolse sotto il patrocinio di ben quattro viceré: duca di Lemos (1610-1616), duca d’Alba (1622-1629), duca di Alcalá (1629-1631) e conte di Monterrey (1631-1637), dei quali solo i primi due ebbero l’iniziativa di intraprenderla o riavviarla. Fu coordinata dapprima da una Giunta per le Università che durò in vita solo il tempo della permanenza del Lemos, poi dalla Camera della Sommaria ed infine dal Consiglio del Collaterale nella persona del reggente Carlo Tapia.

Le tre inchieste indagarono a tappeto, provincia per provincia, su ciascuna delle circa duemila comunità locali contribuenti (*universitates*). Esse produssero un’ingente massa di dati che venne raccolta a Napoli nei tribunali di volta in volta preposti al coordinamento. Parallelamente si emanarono norme stringenti per la riforma degli aspetti più spinosi del bilancio municipale puntando ad alleggerirlo dei pesi, soprattutto di quelli illegittimi che lo gravavano. L’insieme di queste operazioni congiunte costituì la base per riscrivere - mediante la formulazione degli ‘stati discussi’ - il patto fiscale con le comunità degli abitanti.

Occorre partire da una breve descrizione delle stesse riassumendo in estrema sintesi quanto è stato portato in luce altrove. In questa sede si mira a mettere l’attenzione sulle loro caratteristiche per situarle nel contesto della crisi finanziaria del Seicento⁶².

La prima indagine fu promossa dal viceré conte di Lemos e affidata ai giudici del Tribunale della Vicaria in missione nelle 12 province del Regno per oltre un biennio (aa. 1613-1615)⁶³. I loro poteri non erano limitati alla fase di indagine giudiziaria come accadeva in Spagna. La finalità di indagare sull’amministrazione finanziaria delle comunità locali spinse a raccogliere dati, vagliare l’osservanza delle prammatiche, comminare pene, intervenire nella gestione del patrimonio locale e nelle deliberazioni dei gruppi dirigenti. L’esito di tale imponente lavoro si concretizzò nella riforma complessiva della finanza locale che avviata con l’emanazione di due prammatiche vicereali trovò la sua definizione finale nella redazione di ‘stati’ ovvero modelli di bilancio ai quali i municipi avrebbero dovuto uniformare l’entrata e la spesa annuale⁶⁴. Inoltre, come in Spagna, anche qui a

⁶¹ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte e comunità*, cit. pp. 89-252.

⁶² Per una disamina dei dati quantitativi e contabili emersi dalle inchieste A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci delle comunità*, cit.

⁶³ P. GIANNONE, *Istoria civile del Regno di Napoli*, Napoli 1770, t. V, libro XXXV, pp. 225-231, G. GALASSO, *Mezzogiorno medievale e moderno*, Torino 1965, pp. 198-229, G. MUTO, *Le finanze pubbliche napoletane*, cit., pp. 94-95, E. SÁNCHEZ GARCÍA, *Osuna contra Lemos: la polémica del Panegyricus*, in “La Perinola”, 10, 2006, pp. 297-313; EADEM, *Imprenta y cultura en la Napoles virreinal los signos de la presencia espanola*, Firenze 2007; I. ENCISO ALONSO-MUÑUMER, *Nobleza, Poder y Mecenazgo en Tiempos de Felipe III: Napoles y el conde de Lemos*, Madrid 2007; su Lemos mecenate, O.H. GREEN, *The Literary Court of the Conde de Lemos at Naples, 1610-16*, in “Hispanic review”, 1, 1933, pp. 290-308; E. PARDO DE GUEVARA Y VALDÈS, *Don Pedro Fernández de Castro, VII conde de Lemos (1576-1622), mecenaz y político. Colección documental*, Santiago de Compostela 1997 (Xunta de Galicia).

⁶⁴ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte e comunità*, cit., pp. 125-142.

⁶⁴ La prammatiche VII e VIII *De Commissariis et executoribus* del 1612 e 1613 compongono un insieme organico di interventi, rivolto in particolare alle seguenti materie: contabilità locale; verifica dei

sovrintendere all'intera operazione era stata appositamente istituita una giunta con la finalità di controllare l'applicazione delle norme contenute nelle prammatiche e approvare i documenti redatti dai commissari in provincia. La Giunta delle Università risultava composta da rappresentanti delle più alte magistrature del Regno con la partecipazione anche di alcuni esponenti della nobiltà. Delle tre inchieste è quella che più da vicino richiama la visita spagnola.

La seconda iniziativa è un'inchiesta della Camera della Sommaria (l'equivalente del *Consejo de Hacienda* castigliano) il cui obiettivo era porre in evidenza quali e quante fossero le *universitates* inadempienti con il fisco e con i suoi creditori (aa. 1624-25). Commissionata ai percettori e tesorieri, funzionari/appaltatori preposti alla riscossione nelle 12 province del Regno, fornisce informazioni di prospettiva più ampia rispetto agli obiettivi originari, portando in luce le cause della mancata ottemperanza agli obblighi tributari con numerosi riferimenti allo stato dell'economia del Regno.

La terza inchiesta è un'iniziativa ben nota, di cui tuttavia si era persa la documentazione⁶⁵. Aveva l'obiettivo di riformare i bilanci delle comunità locali e porta il nome di 'stati discussi del Tapia' (1626-1633). In parte simile a quella del Lemos, annullata nei suoi esiti dal cambio di viceré, si basava su un apparato informativo prodotto dalle stesse *universitates* e non da alti funzionari del governo inviati in missione come nella prima inchiesta. La revisione contabile dei bilanci (*stati discussi*) fu realizzata a Napoli sulla base della documentazione affluita dalla periferia del Regno nel Consiglio del Collaterale. L'intera operazione fu posta sotto la direzione di Carlo Tapia e si identifica con il suo nome: illustre magistrato e giurista aveva soggiornato a lungo in Spagna quale reggente del *Real y Supremo Consejo de Italia* e al tempo dell'inchiesta era reggente decano del Consiglio del Collaterale, una delle più alte cariche del Regno che coadiuvava il viceré nelle sue funzioni⁶⁶. L'aspetto innovativo di questa terza iniziativa è l'accentramento delle attività contabili al fine di garantire omogeneità nella raccolta delle informazioni e nel loro uso.

debiti contratti in sede locale e della legittimità del titolo; interdizione dei feudatari dagli appalti municipali e da ogni azione sul bilancio locale; limiti all'invio di commissari per la riscossione di crediti a carico delle *universitates*, L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione delle Prammatiche del Regno di Napoli*, Tomo III, tit. XLIX, Napoli 1803-1808, pp. 237-244.

⁶⁵ N.F. FARAGLIA, *Il comune nell'Italia meridionale (1100-1806)*, Napoli 1883, G. GALASSO, *Economia e società nella Calabria del Cinquecento*, Napoli 1967, pp. 360-361; G. MUTO, *Le finanze pubbliche napoletane*, cit., pp. 116-117; R. GIURA LONGO, *Le finanze dei comuni meridionali dagli Stati Discussi del Tappia alla Giunta austriaca del Buongoverno*, in "Bollettino della Biblioteca provinciale di Matera", 12, 1986, pp. 3-23; A. MASSAFRA, *Terra di Bari: 1500-1600*, in *Storia del Mezzogiorno*, VII, *Le Province*, Roma 1986, pp. 519-587.

⁶⁶ V.I. COMPARATO, *Uffici e società a Napoli (1600-1647). Aspetti dell'ideologia del magistrato nell'età moderna*, Firenze 1974; P.L. ROVITO, *La giustizia possibile. Regole di buon governo di Carlo Tapia per il conte di Lemos*, in "Archivio storico del Sannio", 1-2, 1990, pp. 9-132; G. SABATINI, *Carlo Tapia: la vita, le opere, il Trattato dell'Abondanza*, in C. TAPIA, *Trattato dell'Abondanza*, Lanciano Carabba 1998 (I ed. Napoli, Stamperia di Roberto Mollo, 1638); A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte*, cit., pp. 212-219.

V

Le tre inchieste avevano un obiettivo comune e dichiarato: conoscere e quantificare il dissesto della finanza locale al fine di provvedere le misure opportune per ottenere l'equilibrio economico-finanziario del bilancio. Per la prima volta si mirava a una revisione complessiva di tutto il settore e un obiettivo così ambizioso richiedeva un mutamento di strategia da parte del fisco regio. Sin dalla prima inchiesta del conte di Lemos si varò un meccanismo nuovo nei confronti delle comunità locali, primi e maggiori contribuenti del Regno. Innanzitutto si puntò a dare loro certezze sui comportamenti finanziari da adottare. Si voleva allora porsi a loro fianco nella compilazione del bilancio con il manifesto obiettivo di semplificare e armonizzare il metodo contabile. Regole di forma e procedura vennero dettate: fissazione della data di inizio e di fine dell'anno finanziario; redazione di un unico documento annuale per tutte le voci di entrata e spesa; assegnazione dell'entrata più certa al pagamento dei tributi. Si trattava di standardizzare una pluralità di pratiche contabili sino ad allora in uso che rispecchiavano il particolarismo locale e la frammentazione tipica dell'antico regime⁶⁷. Al pari di quanto avveniva a livello degli apparati centrali della capitale, una molteplicità di conti e talvolta anche di casse, specie nelle realtà dei centri maggiori e urbani, si era venuta sedimentando nel corso dei decenni spesso sotto lo stimolo e le pressioni proprio del fisco regio. Per far fronte al pagamento di contribuzioni nuove molte comunità avevano scelto di adottare la soluzione di tenere separata la gestione di ciascuna di esse per evitare che i fondi raccolti a scopo predefinito fossero poi deviati per necessità improvvise. Tale modo di procedere aveva creato contabilità parallele e segmentato il sistema della finanza locale. L'esigenza di tenere distinte le casse si era poi tradotta sul piano gestionale nell'assenza di un chiaro quadro d'insieme i cui effetti si misuravano anche nella duplicazione dei pagamenti. Così aveva avuto modo di sottolineare il viceré conte di Lemos nel 1612 nel momento in cui dava il via alla riforma⁶⁸. Nell'attenzione data alla gestione della contabilità tanto a livello centrale quanto periferico non doveva essere assente la conoscenza del tentativo esperito in Spagna da Pedro Luis de Torregrosa di introdurre la partita doppia nella pratica della contabilità generale delle finanze reali. Per quanto l'esperienza ebbe poi una durata limitata (1591-1621) e che forme di controllo contabile sembra che si siano affermate nella penisola iberica più lentamente rispetto ai territori a contatto diretto o indiretto con la guerra (Milano, Paesi Bassi, Napoli), quella esperienza aveva portato in evidenza il ruolo che la scienza contabile avrebbe dovuto ricoprire nell'amministrazione della finanza pubblica⁶⁹. Non è un caso che pochi anni dopo

⁶⁷ Si veda anche il caso della città di Palermo dove il consiglio civico nel 1619 decide di unificare tutti i conti della città, G. MACRÌ, *I conti della città. Le carte di razionali dell'Università di Palermo (secoli XVI-XIX)*, in "Quaderni Mediterranea Ricerche storiche", 6, 2007, pp. 20-23.

⁶⁸ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte*, cit., p. 107.

⁶⁹ *Dictionnaire historique de la Comptabilité publique*, cit., pp. 394-396 e 190-201; E. HERNÁNDEZ ESTEVE, *Pedro Luis de Torregrosa, primer Contador del Libro de Caja de Felipe II. Introducción de la contabilidad por partida doble en la Real Hacienda de Castilla (1592)*, in "Revista de Historia Económica", III, 1985, pp. 221-245; IDEM, *Establecimiento de la partida doble en las cuentas centrales de la Real Hacienda de Castilla*, Madrid 1986 (Banco de España, Estudios de Historia Económica, n. 14).

in Sicilia il fratello del viceré, Francisco de Castro a sua volta viceré nell'isola avesse avviato un'opera di riordino e razionalizzazione dell'amministrazione finanziaria su sollecitazione del sovrano e del Consiglio d'Italia, i quali richiavano l'attenzione proprio sulle modalità di stesura delle scritture contabili (aa. 1619-1622)⁷⁰.

Nell'esperienza del Regno lo strumento che avrebbe dovuto garantire il raggiungimento di tali obiettivi era dato dagli 'stati discussi', realizzati con la prima e la terza inchiesta. Conviene partire da una loro breve descrizione.

Gli 'stati discussi' presentano una struttura nettamente tripartita. La prima parte di essi è costituita dalle dichiarazioni, ovvero dagli 'stati di entrata e spesa' rese dalle singole comunità con la specifica di ciascuna posta e del suo importo. La seconda parte contiene l'intervento di revisione del governo (realizzato nella prima inchiesta dai giudici in missione sui luoghi e nella terza dagli scrivani e cancellieri all'interno del Consiglio del Collaterale di Napoli); nei documenti revisionati o discussi sono visibili le modifiche apportate alle dichiarazioni delle *universitates* il cui obiettivo era innanzitutto il pareggio del bilancio e il taglio delle spese ingiustificate o da giustificare al fine di ottenere anche qualche avanzo per sanare il debito pregresso. La terza parte, presente solo negli 'stati' del Tapia, contiene le indicazioni per l'assegnazione di ciascuna voce di spesa ad una posta di entrata, o quote di essa, di corrispondente entità. In tal modo si identificavano le fonti specifiche cui attingere di volta in volta per il pagamento degli impegni e nel contempo si davano garanzie ai creditori per il puntuale saldo del dovuto con entrate certe e fisse.

Riguardo alla tipologia del documento contabile, gli 'stati' di entrata e spesa non costituivano una novità. In tutta Europa erano stati largamente adottati in tempi diversi ed in alcuni casi già a partire dalla fine del Medioevo. Anche il principio di assegnare le spese sulle entrate era largamente in uso⁷¹. Per identificare gli 'stati' sarebbe improprio definirli bilanci di previsione secondo la terminologia contemporanea. Né potrebbero considerarsi come impliciti documenti autorizzatori. Piuttosto si possono definire documenti di sintesi e di stima che scaturivano dall'analisi della situazione di anni pregressi con l'obiettivo di fornire l'informazione sulle entrate e sulle spese. In tal modo costituivano uno strumento utile sia agli ufficiali preposti alla redazione di budgets annuali e sia agli apparati nella capitale che ne potevano trarre un quadro attendibile delle risorse su cui contare.

Gli 'stati discussi' del Regno di Napoli contenevano un significato più complesso che rimandava al controllo contabile volto a monitorare la finanza e correggerne gli errori. Nel caso delle comunità locali, al momento dell'iniziativa di riforma, esse avevano da tempo maturato una pratica consuetudinaria nella redazione di documenti finanziari da inviare ai Tesorieri e Percettori provinciali. Le *universitates* erano chiamate ad esibire le loro dichiarazioni annuali, le 'fedi di entrate e spese' che in sintesi di ampiezza variabile erano talvolta riportate nello 'stato'

⁷⁰ V. FAVARÓ, *Carriere in movimento. Francisco Ruiz de Castro e la monarchia di Filippo III*, Palermo 2013, pp. 109-112.

⁷¹ M.L. LEGAY, *Introduction*, cit., pp. 7-8; per il caso lombardo, M. DI TULLIO, L. FOIS, *Stati di guerra. I bilanci della Lombardia francese del primo Cinquecento*, Roma 2014.

annuale che la provincia inviava poi nella capitale⁷². Questa documentazione formava la base su cui redigere lo ‘stato’ e costruire la discussione, ovvero l’esame, nella capitale, dei suoi contenuti tenendo conto anche delle proposte formulate dalle *universitates*. La loro qualifica di ‘discussi’ alludeva non solo ad un controllo contabile effettuato dagli apparati centrali sui documenti di bilancio ma anche ad una dialettica tra comunità e governo in cui entrambe le parti potevano ricevere benefici dalla loro applicazione. Vero è che l’obiettivo prioritario era quello di ottimizzare la gestione dei flussi finanziari dalle comunità verso i tesoriери provinciali così da garantire al fisco e ai suoi creditori il puntuale pagamento del dovuto; ma si deve ricordare che pure le comunità ne trassero un alleggerimento complessivo di quegli oneri extra tributari che costituivano fonte di dissesto per il fragile equilibrio della loro finanza. Anche ad esse veniva riconosciuto il diritto di esprimersi sia in sede di redazione della ‘relazione di entrata e spesa’ e sia dopo la revisione governativa del bilancio. Proprio quel documento le invitava esplicitamente a proporre le soluzioni più idonee per il risanamento finanziario lasciando anche che sottolineassero le incongruenze di alcune prescrizioni. L’esito quasi sempre positivo di quelle richieste che vedeva la loro approvazione in Napoli mostra che gli ‘stati discussi’ del ‘600 non furono un dispositivo *ex imperio* calato dall’alto. Formulati sulle base delle dichiarazioni delle stesse comunità, mirarono ad utilizzare la migliore conoscenza dei luoghi che esse avevano per definire un modello di bilancio disegnato nel rispetto della tradizione fiscale da allora in avanti da declinare nell’adeguamento ad alcuni nuovi e comuni parametri (unificazione delle casse, anno finanziario, separazione tra spese ordinarie e spese straordinarie).

La struttura dei bilanci così indicata, pur non rispondendo ad uno schema unico e prefissato, presentava ormai dei caratteri comuni. Era definita da pochi e scarni elementi esposti in una sequenza largamente condivisa: le entrate, con in testa le risorse collettive produttrici di reddito seguite dalle voci tributarie; le spese, elencate secondo la gerarchia di importanza e di precedenza nei pagamenti: fisco, creditori del fisco (*fiscalarj*) creditori dell’*universitas* (*istrumentarij*), spese locali. All’interno del bilancio spiccava una chiara separazione tra l’ordinario e lo straordinario. Questo ultimo carattere ricollegava il Regno di Napoli ad altri stati sia della penisola che dell’Europa (la Savoia, la Francia di Colbert, la Prussia di Federico Guglielmo I) che tra ‘600 e 700 posero una marcata distinzione tra le poste di natura ordinaria e quelle di natura straordinaria⁷³.

La grande messe di dati relativi a 292 comunità, diversificate in quanto a collocazione geo-altimetrica e a distribuzione per fasce demografiche, ha fornito un campione rappresentativo della finanza locale per l’intero Regno. La varietà dei contenuti è stata elaborata altrove in uno studio specifico che ha consentito il superamento definitivo di una tradizione storiografica centrata invece solo su

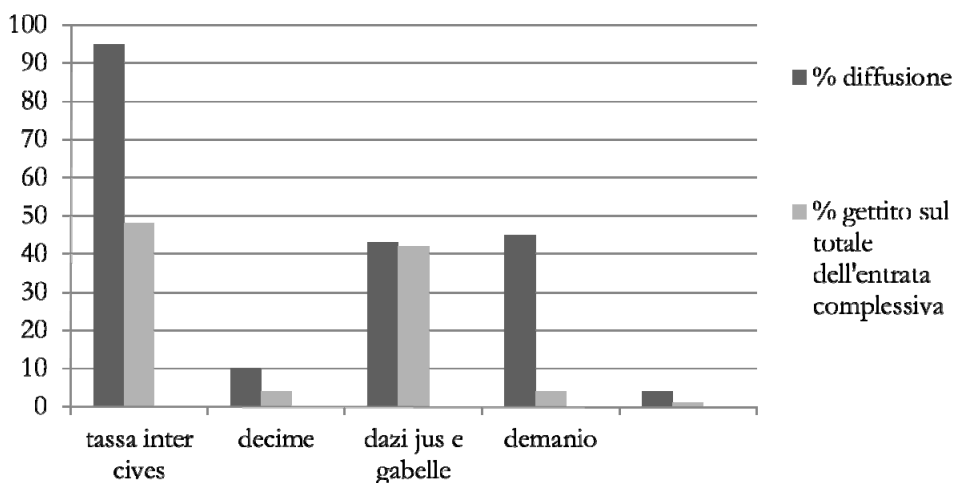
⁷² Istruzioni che si danno per la Regia Camera della Summariaalli Percettori et Tbesorieri Provinciali del presente Regno circa l’excattione delli pagamenti fiscali et altre intrate di dette Provintie per la bona Administratione et exercitio di detti loro officij, ARCHIVIO GENERAL DE SIMANCAS (AGS), *Visitas de Italia*, leg. 150-7. Per l’ordine alle comunità di inviare la fede di entrata e spesa necessaria per formare lo ‘stato’ della provincia di Abruzzo Citra, ARCHIVIO DI STATO DI NAPOLI (ASN), *Camera della Sommaria, Tesorieri e Percettori*, fs. 180

⁷³ M.L. LEGAY, *Introduction*, in *Dictionnairehistorique*, cit., p. 7.

singole località, per lo più di natura urbana, o su aree territoriali ristrette comprendenti al massimo qualche decina di insediamenti di varia dimensione demografica⁷⁴.

Riguardo all'entrata si nota la schiacciante predominanza della componente tributaria - *tassa inter cives* (su fuochi e ricchezza), decime, gabelle, dazi e *jus* - diffusa nel 99% dei centri il cui gettito forniva il 94% dell'entrata complessiva. Al di fuori di tale categoria la restante quota del 6% del gettito, registrato in oltre la metà dei centri esaminati (52%) era prodotto dal demanio (4%) e dai diritti giurisdizionali (2%) (Graf. 4).

Graf. 4. Dati riassuntivi entrata finanza locale per 287 comunità (a. 1627-1628)



Elaborazione dai dati in A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci*, cit., pp. 96-100.

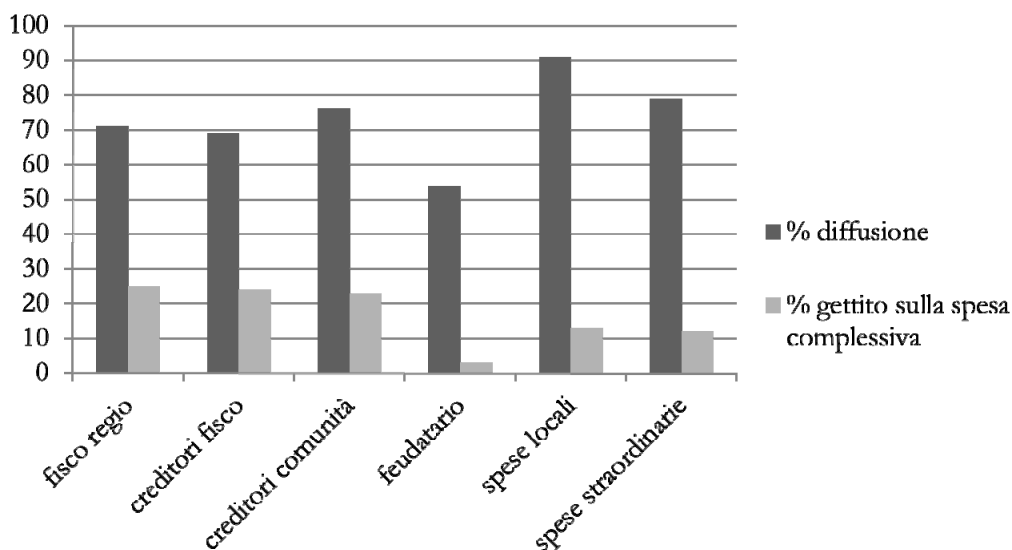
L'architettura fiscale non presentava un'unica fisionomia. Se la prevalenza era di tipo misto (68%) con la *tassa inter cives* unita a accise e decime, esisteva anche un numero significativo di casi fondati su un unico tipo di prelievo dove la *tassa inter cives* aveva la posizione di maggiore rilievo quanto a diffusione territoriale (95%) e a entità di gettito prodotto (48%). Le forme di tassazione sui consumi, i trasferimenti e i monopoli trovavano il loro terreno di elezione nei centri di maggiore rilevanza demografica e di conseguenza erano produttrici di un gettito significativo (42% dell'entrata) in relazione alla loro diffusione in meno della metà dei casi esaminati (43%). In questa categoria la gabella della farina era di certo la più diffusa⁷⁵.

⁷⁴ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci delle comunità*, cit.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 73-126.

In merito alla spesa, l'aspetto più rilevante è dato dal peso dei trasferimenti a favore del fisco e dei creditori. In termini quantitativi tali trasferimenti assorbivano in media il 73% della spesa complessiva, ripartito in maniera pressoché uniforme fra i tre capitoli di spesa: fisco (25%), creditori del fisco (24%), creditori delle università (23%). Il peso del fisco regio, considerata anche la quota di imposta sui fuochi alienata, assorbiva circa la metà della spesa, cui si doveva aggiungere ancora un altro 10% per esborsi straordinari (alloggiamento di truppe in transito, corrieri, commissari per ritardati pagamenti). I bilanci registrano una scarsa incidenza della feudalità (4%), dal momento che non ne registravano le svariate forme di ingerenza nella gestione locale volte a sfruttare le risorse disponibili. La quota del bilancio destinata alla spesa locale (personale amministrativo e servizi) era la parte residuale (13%) (Graf. 5)⁷⁶.

Graf. 5. Dati riassuntivi spesa finanza locale per 289 comunità (a. 1627-1628)



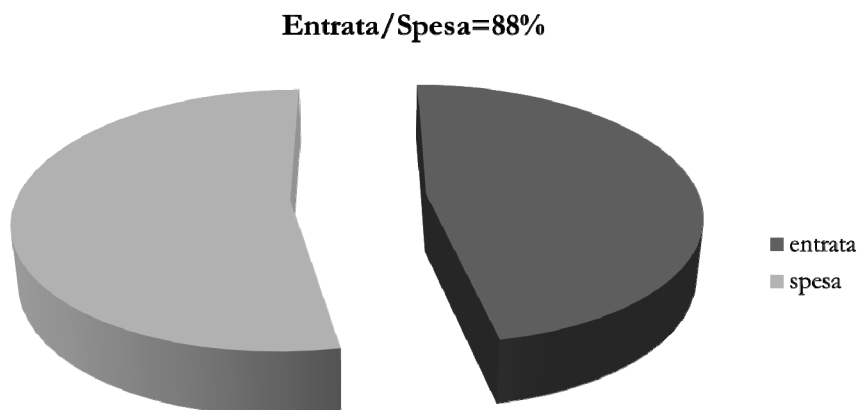
Elaborazione dai dati in A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci*, cit., pp. 127-129.

In che misura la finanza municipale riusciva ancora a tenere in equilibrio entrate e spese? Le 287 università, i cui dati consentono tale esame, registrano un saldo negativo di 87.211 ducati pari all'88% dell'entrata. Non è un dato di particolare allarme anche in considerazione che a fronte del 55% di università in deficit c'è il restante 45% in grado di presumere di poter tenere il bilancio in pareggio (Graf. 6). C'è da chiedersi tuttavia quante di queste ultime furono davvero in grado di raggiungere il pareggio. I segnali di una situazione difficile erano soprattutto negli

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 127-182.

arretrati degli anni pregressi, che si attestavano in un ammontare di 868.537 ducati difficile da colmare. Ed erano ancor più nel debito municipale il cui importo è stato calcolato in circa 17 milioni di ducati per le circa duemila comunità del Regno esclusa la capitale. Si trattava di poco più della metà di quello generale del Regno, all'epoca valutato in 30 milioni⁷⁷. Era proprio questo immenso indebitamento che Antonio Serra richiamava nella dedica del suo volume indicandolo quale origine dell'intervento del viceré conte di Lemos.

Graf. 6. Saldo di bilancio per 287 comunità locali (a. 1627-1628)



Elaborazione dai dati in A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci*, cit., p. 184.

VI

A voler tirare le fila di quanto fin qui esposto si può tentare di individuare il significato di tale complessa operazione. Conviene partire dalle osservazioni di Galasso che sin dal 1967, avendo come riferimento i soli stati discussi del Tapia, peraltro all'epoca disponibili in pochi esemplari, aveva sottolineato l'aspetto contabile dell'intera operazione⁷⁸. Va inoltre tenuto conto che in molti stati europei proprio in quei decenni gli interventi sulla contabilità, tanto centrale che periferica, rientravano tra le strategie di controllo del territorio e delle sue ricchezze. Unificare le procedure permetteva di migliorare la redazione dei conti e attraverso di essa raggiungere un consolidamento del controllo sui settori finanziari. La verifica nell'applicazione delle direttive impartite, il freno agli abusi nell'esercizio delle

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 183-201.

⁷⁸ G. GALASSO, *Economia e società nella Calabria del Cinquecento*, Milano 1980 (1° ed. Napoli 1967), pp. 359-361; G. MUTO, *Saggi sul governo dell'economia nel Mezzogiorno spagnolo*, Napoli 1992, pp. 49-60.

funzioni assegnate, la conoscenza dell'entità dell'entrata e della spesa erano obiettivi perseguiti ovunque. Come è stato sottolineato, nel mentre si migliorava la gestione delle finanze motivandola con l'esigenza di una più puntuale riscossione dei tributi, si centralizzava l'informazione finanziaria nel quadro di un generale processo di centralizzazione dei poteri⁷⁹.

Riferirsi all'aspetto contabile della riforma non significa richiamare unicamente le problematiche di natura tecnica legate agli strumenti e ai metodi di rilevazione⁸⁰. Nel caso del Regno di Napoli significa cogliere nel 'dato contabile' i profili che coinvolgono la più ampia dimensione economica e sociale che, nel caso di specie, attiene innanzitutto al rapporto di potere e di contrattazione tra sovrano e comunità locali. In questa delicata dialettica, gli 'stati discussi' costituiscono lo strumento che consente al sovrano e per esso alla regia Corte di dare avvio o di incentivare alcuni processi. Di essi vorrei richiamare almeno: l'informazione, la standardizzazione, il controllo, la tutela e la negoziazione.

Su questi aspetti occorre soffermarsi per aggiungere qualche considerazione alla luce della nuova documentazione che ha consentito di retrodatare l'intera iniziativa ai tempi del viceré conte di Lemos e di esaminarne i dati contenuti⁸¹.

Informazione. Gli 'stati discussi' sono documenti tesi a soddisfare innanzitutto un fabbisogno informativo del sovrano sulla consistenza e lo stato di conservazione del 'suo patrimonio'. Era un'esigenza avvertita anche a Madrid dove il sovrano incontrava difficoltà nel conoscere l'ammontare delle risorse disponibili⁸². Le *universitates* sono considerate dal viceré conte di Lemos, l'iniziale promotore di tutta l'iniziativa, 'il principale capitale del Patrimonio'⁸². Con tutti i limiti contenuti dagli stock informativi sono essi che consentono lo svolgimento dei processi decisionali inerenti la finanza locale. Per il fisco il risultato più rilevante, conseguito sin da subito, fu quello di aver ridotto l'incertezza e di averla trasformata in rischio. Come è noto, nell'organizzazione economica i due termini alludono a concetti differenti⁸³. Il loro uso distinto viene ripreso qui per sottolineare il passaggio da una fase in cui la conoscenza della finanza locale era limitata a singoli casi e la descrizione della situazione generale esistente resa impossibile per l'assenza di quantificazione ad una

⁷⁹ S. FLIZOT, *La mise en place des Cours des comptes en Europe, XIVe-XIXe siècle*, in *La Comptabilité publique*, cit., pp. 93-106.

⁸⁰ Per una disamina recente della storia della contabilità, *La comptabilité publique en Europe*, a c. di A. DUBET, M.L. LEGAY, cit.; *La contabilità nel bacino del Mediterraneo (secc. XIV-XIX)*, a c. di P. PIERUCCI, Milano 2009.

⁸¹ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. Regia Corte*, cit., pp. 89-151.

⁸² J.E. GELABERT, *The King's Expenses: The Asientos of Philip III and Philip IV of Spain, 1598-1650*, in *Crises, Revolutions and Self-sustained Growth*, a c. di M. ORMROD, M. BONNEY and R. BONNEY, Oxford 1999, pp. 224-248.

⁸² L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione delle prammatiche, De Commissariis*, cit., prammatica VII, 27 febbraio 1612, pp. 237-238.

⁸³ Sui concetti di incertezza e rischio e la loro differenze, almeno F. KNIGHT, *Risk, uncertainty and profit*, Boston 1921; S. SASSI, *Il sistema dei rischi d'impresa*, 1940 Milano. Per un quadro interpretativo del tema, M.A. MARINONI, *Evoluzioni dottrinali su incertezza e rischio. Da Knight e Sassi alla Teoria del Caos*, in "Contabilità e cultura aziendale", 1, 2014, pp. 33-53.

fase nella quale le variabili erano conosciute e suscettibili di misurazione. Restava ovviamente preclusa la conoscenza circa il manifestarsi di eventi futuri soggetti a fluttuazioni imprevedibili.

Standardizzazione. Al pari dell'informazione è un processo che favorisce la riduzione dell'incertezza nella gestione della fiscalità riducendone i costi per la Corona. L'aver prescritto misure di standardizzazione significava rendere il sistema più uniforme portandolo fuori da uno stato di frammentazione e eterogeneità. Più cresce il livello di standardizzazione, che talvolta si sviluppa in parallelo alla creazione di una burocrazia fiscale, più cresce l'efficienza fiscale dello stato. Da alcuni è considerata un passaggio obbligato verso la creazione di un moderno sistema fiscale con la raccolta dell'imposta centralizzata e diretta. In Inghilterra si raggiunge con la *Glorious Revolution* e in Francia con la rivoluzione di un secolo dopo⁸⁴.

Controllo. Allo stesso tempo gli 'stati' erano lo strumento che consentiva il controllo a distanza da parte degli apparati della capitale, altrimenti negato dall'assenza di strumenti su cui fondarsi. Non si trattava solo di un controllo *a posteriori*. Piuttosto in quella vasta opera di riforma vi era contenuta una finalità preventiva mirante a arginare disfunzioni e abusi, additati tra le cause della crisi della finanza locale. Si trattava di un'autentica svolta nella politica sino ad allora seguita e fondata per larga parte sulla coercizione e attivata in caso di inadempienza. Venivano allestite missioni di commissari nelle provincie che per esigere gli arretrati intervenivano con azioni di sequestro dei beni, vendita all'incanto, carcerazione degli inadempienti. Autentico rimedio peggiore del male. Da esso ne discendeva la fuga dinanzi al fisco con gli effetti di instabilità degli abitanti e spopolamento di interi borghi.

Il fisco persecutore fino ad allora in azione per combattere e reprimere gli effetti di un'errata gestione e temutissimo dagli abitanti, veniva allora accantonato. Lo dimostrano le due prammatiche relative al vasto progetto di riforma della finanza locale messo in campo dal viceré che, a fronte dei loro molteplici contenuti, furono intitolate semplicemente "*de commissariis et executoribus*"⁸⁵. In tal modo si voleva dare il massimo rilievo ai dispositivi dedicati alla regolamentazione e riduzione delle missioni dei commissari esecutori fino ad allora inviati *ad libitum* da fisco e singoli creditori.

Tutela/Negoziiazione. Ad un fisco persecutore veniva a sostituirsi un fisco tutore. Il concetto giuridico di tutela ha trovato ampio riscontro nelle realtà statuali dell'Italia centro-settentrionale di quei decenni⁸⁶. Anche nel Regno di Napoli sin dalla fine del Cinquecento tanto nella pubblicistica del tempo come nel Parlamento generale aveva fatto capolino la figura del tutore per le *universitates*. Con la

⁸⁴ N.D. JOHNSON, M. KOYAMA, *Tax Farming and the Origins of State Capacity*, cit., pp. 1-20.

⁸⁵La prammatiche VII, del 27 febbraio 1612 e l'VIII, del 26 maggio 1613, *De Commissariis et executoribus* compongono un insieme organico di interventi, rivolto in particolare alle seguenti materie: contabilità locale; verifica dei debiti contratti in sede locale e della legittimità del titolo; interdizione dei feudatari dagli appalti municipali e da ogni azione sul bilancio locale; limiti all'invio di commissari per la riscossione di crediti a carico delle *universitates*, L. GIUSTINIANI, *Nuova collezione delle Prammatiche del Regno di Napoli*, t. III, tit. XLIX, pp. 237-244, Napoli 1803-1808.

⁸⁶ L. MANNORI, *Il sovrano tutore*, cit.; *Comunità e poteri centrali*, cit.

realizzazione degli ‘stati discussi’ sembra realizzarsi quello strumento che avrebbe reso possibile proprio l’esercizio della tutela. Dal momento della sua affermazione venivano a ridursi per le comunità locali gli ambiti di autonomia nella gestione finanziaria sempre più subordinata all’assenso governativo di ogni decisione presa in ambito municipale.

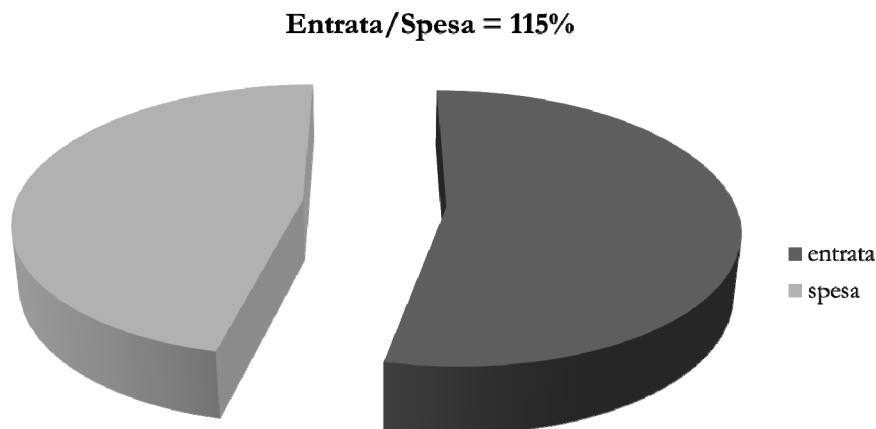
Nel quadro interpretativo di questa vasta e articolata riforma vi è da tener conto che l’intervento preventivo volto a condurre per mano le comunità nelle procedure da osservare si svolse anche avvalendosi della partecipazione attiva delle comunità locali. Nel mentre si voleva affiancarle nel difficile compito di gestire la finanza municipale non si perdeva di vista l’esigenza di costruire il consenso negoziando accordi di natura fiscale. Non era senza ragione se furono intraprese iniziative che oltre al ridimensionamento dei commissari esterni si rivolsero nei confronti del baronaggio e di quei creditori che in ambito locale avevano direttamente finanziato le esigenze di spesa dei municipi (*creditori istrumentari*). Il primo fu chiamato all’osservanza delle prammatiche volte a contenerne le illecite pretese sulle risorse delle comunità e ad assolvere ai propri obblighi tributari spesso inevasi in sede locale. I secondi furono stretti alla verifica di legittimità dei rispettivi documenti di credito, sotto pena della sospensione dei pagamenti nel mentre subirono la riduzione al 7% dei tassi d’interesse in uniformità a tutti gli altri in vigore.

Solo attraverso il consenso delle comunità si sarebbe potuto realizzare per gli anni a venire un adeguamento delle loro scelte finanziarie agli ‘stati discussi’. L’aver riportato i bilanci in pareggio e assegnato il debito d’imposta su entrate certe e fisse con semplici operazioni di tagli alla spesa e aumento dell’imposta non sarebbe stato sufficiente a dotare di garanzia di solvibilità le comunità nei confronti del fisco e soprattutto dei creditori del sovrano. Solo seguendo questa procedura di costruzione del consenso si sarebbero avuti effetti positivi nel ridurre i costi di ottemperanza e conformità⁸⁷. Tratto caratteristico delle monarchie di antico regime è la transazione con ceti e comunità. Lo richiedeva il funzionamento del sistema sociale ed era condizione indispensabile per il raggiungimento del buon fine nel prelievo fiscale. Grafe ha sottolineato il rilievo assunto nella monarchia spagnola dalla contrattazione quale pilastro del sistema politico e ragione della sua durata plurisecolare⁸⁹. Nelle fasi in cui la ricerca di provvista finanziaria straordinaria era pressante e continua, la contrattazione doveva gioco-forza divenire più serrata.

⁸⁷ M. LEVI, *Of Rule and Revenue*, University of California 1988 (ed. it., *Teoria dello stato predatore*, Milano 1997), cap. 3; M. DINCETTO, *Fiscal Centralization, Limited Government and Public Revenues in Europe, 1650-1913*, in “Journal of Economic History”, 69, 2009, pp. 48-103.

⁸⁹ R. GRAFE, *Distant Tyranny. Markets, Power and Backwardness in Spain, 1650-1800*, Princeton 2012, p. 243.

Graf. 7. Saldo di bilancio per 278 comunità locali previsto dall'intervento di riforma (a. 1627-1628)



Elaborazione dai dati in A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci*, cit., pp. 192-201.

Vediamo ora gli effetti che la riforma in concreto produsse. Il bilancio municipale così revisionato avrebbe dovuto trarre benefici in termini di riduzione del deficit e del debito nel mentre fisco e creditori avrebbero ritrovato motivi di fiducia nei confronti della gestione municipale futura. Il Graf. 7 illustra bene la trasformazione del saldo di bilancio che era passato da un disavanzo di $- 87.211$ a un avanzo dell'entrata di ben 88.977 ducati, utile a risanare arretrati e debiti. Questa era la motivazione fiscale della riforma. Tuttavia, guardata da questo angolo di osservazione la riforma non raggiunse il suo obiettivo. Dopo l'introduzione degli 'stati discussi' la finanza locale continuò a registrare deficit e debiti insanabili mentre si allargava l'inadempienza nei confronti del fisco e dei suoi creditori. La contingenza di guerra di quegli anni (guerra dei Trent'anni), cui il Regno partecipava fornendo uomini e mezzi all'impero spagnolo, la crisi economica che prese forma in tutti i suoi aspetti, infine la peste (aa. 1656/57) con il suo carico di morti resero impossibile osservare le prescrizioni degli 'stati' e mantenere il pareggio del bilancio e il puntuale versamento degli obblighi contratti. L'analisi delle 'fedi delle entrate e spese' della provincia di Abruzzo Citra per il 1666, redatte a distanza di 40 anni, consente il confronto con gli 'stati discussi' di 30 comunità. La struttura dei bilanci aveva mantenuto la fisionomia rilevata negli 'stati' ma la stagnazione nei diversi settori dell'economia e la contrazione dei traffici portavano in evidenza variazioni nel numero delle voci, nella dimensione degli importi e in un più largo ricorso verso il prelievo su uomini e fuochi dal momento che un sistema fiscale fondato su dazi e

gabelle era difficile da continuare a praticare⁸⁸. Se si sposta più in avanti il confronto temporale, un campione di 68 ‘stati discussi’ redatti a distanza di oltre un secolo (aa. 1741-42) mostra per la provincia di Calabria Citra ulteriori variazioni rispetto al modello iniziale. Nel quadro di un generale riequilibrio dei pesi si nota nella spesa una netta contrazione dei creditori sia dello stato (-56% dei valori assoluti) sia delle comunità locali (-90% dei valori) nonché delle spese di carattere straordinario (-29% dei valori), la cui straripante presenza era legata alla congiuntura dei difficili decenni di inizio Seicento. Dall’altro lato invece si registra aumento degli oneri dovuti al fisco (+ 33% dei valori) e alla feudalità (+140% dei valori) e delle spese di ambito locale (+63% dei valori) (Graff. 8 e 9)⁸⁹.

Nella pratica dei fatti, dunque, l’osservanza degli ‘stati discussi’ fu lontana dall’essere realizzata in ambito municipale. Tuttavia se dall’angolo di osservazione municipale ci si sposta negli apparati centrali della capitale si ha modo di apprezzare come tale documentazione abbia costituito un modello di riferimento di lunghissima durata. Se ciò fu reso possibile fu dovuto al fatto che quella complessa operazione messa in campo nei decenni di primo Seicento conteneva il significato di redigere una sorta di patto fiscale con le municipalità del Regno. La formulazione di quel patto fu ritenuta tanto indispensabile dal governo da dover essere ripetuta per due volte a breve distanza di tempo, giacché i risultati della prima inchiesta del conte di Lemos, disconosciuti dal successore duca di Ossuna, erano stati resi vani. Quel patto una volta redatto avrebbe dovuto mantenersi *omni tempore valituro*, secondo quanto attestavano gli ordini per gli amministratori municipali posti a chiusura del documento e volti a garantirne l’osservanza, la pubblicità e l’aggiornamento⁹⁰. La proiezione temporale in un futuro lontano fu effettivamente raggiunta. Se si tengono distinti il momento dell’applicazione in sede locale dal momento di confronto in sede centrale, si ha modo di apprezzare quanto il secondo abbia assunto un valore di lunghissima durata visto che gli ‘stati discussi’ mantennero una vigenza secolare. Essi costituiscono per gli apparati di governo in Napoli un riferimento di conoscenza e di confronto indispensabile per qualsivoglia intervento sulle comunità volto a indagare la finanza dei luoghi. Per ben circa due secoli - fino agli atti della Commissione feudale di età napoleonica - furono costantemente richiamati e consultati. Erano l’unico strumento informativo di cui disponevano gli apparati nella capitale per effettuare qualsiasi controllo *a posteriori* della gestione municipale.

Per l’eccezionale valore che hanno acquisito per la memoria collettiva del tempo gli ‘stati discussi’ del Tapia possono essere idealmente collocati accanto al *Libro Becerro de las Behetrias* del medioevo spagnolo, al *Landbuch* der mark Brandenburg o all’inchiesta di Luigi II nel Beauvaisis, autentici ‘monumenti’ documentari⁹¹.

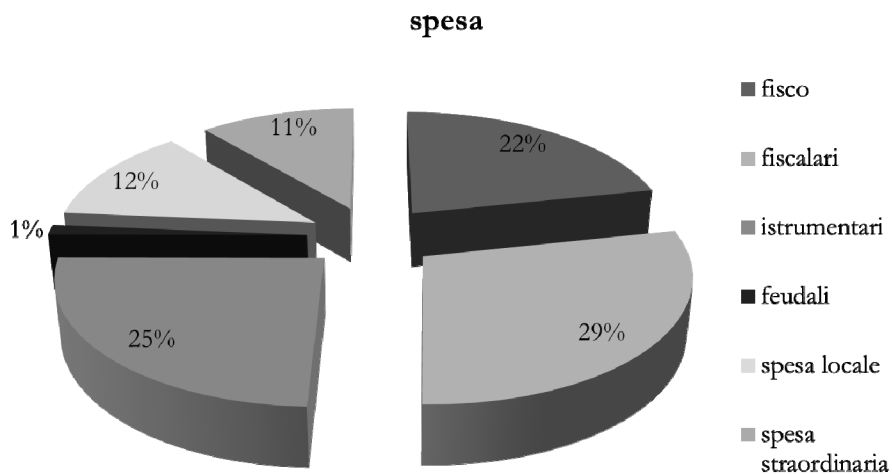
⁸⁸ A. BULGARELLI LUKACS, *Abruzzo Citra. Economia e fiscalità nella crisi seicentesca*, Napoli 1989, pp. 30-47.

⁸⁹ A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci delle comunità*, cit., pp. 209-218.

⁹⁰ Per un parallelo con la situazione dello Stato Pontificio, M. CARBONI, *From Communal to State Finance: a new Fiscal Pact in the Early Modern Papal States*, in “Quaderni – Working Paper DSE”, 850, 2012 Università di Bologna, pp. 1-11.

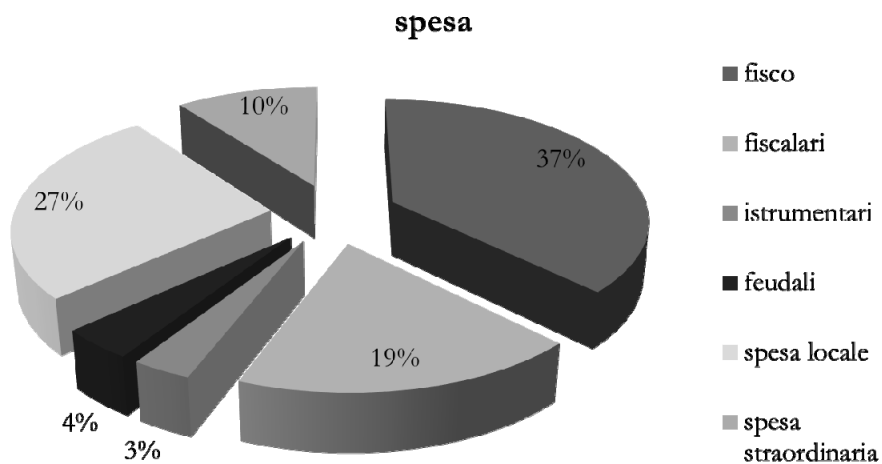
⁹¹ A. RIGAUDIERE, *Conclusions*, in *Quand gouverner c’est enquêter*, cit., pp. 573-578.

Graf. 8. Stati discussi Calabria Citra (a. 1627-28)



Elaborazione dai dati in A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci*, cit., tab. XV.

Graf. 9. Stati Discussi Calabria Citra (a. 1741-42)



Elaborazione dai dati in A. BULGARELLI LUKACS, *La finanza locale sotto tutela. I bilanci*, cit., tab. XXXIX.