

Quaderni di Nuova Archeologia



Luca Campanelli

**IL
SISTEMA
TRIBUTARIO
ROMANO**

L'esazione di tributi, ossia la richiesta ai cittadini di prestazioni economiche per far fronte alle necessità pubbliche, non ha sempre avuto un ruolo predominante nei bilanci degli Stati. Presso molte civiltà antiche questi erano infatti visti come una forma di servitù da riservare ai popoli sottomessi e potevano essere accettati solo in situazioni di particolare bisogno (come ad esempio eventi bellici). Le entrate provenivano infatti prevalentemente dallo sfruttamento diretto od indiretto del patrimonio pubblico, dai bottini di guerra o dai tributi richiesti a popolazioni conquistate (cui non erano attribuiti diritti uguali a quelli degli altri cittadini) o a stati tributari (formalmente indipendenti ma obbligati a pagamenti periodici). Soltanto successivamente, con l'aumentare dei bisogni di cassa ed il cambiamento della natura dello Stato, il carattere fiscale delle entrate pubbliche ha assunto quella importanza che oggi gli attribuiamo.

Una analisi del sistema tributario dell'antica Roma, di cui in questo articolo si vogliono tracciare le linee fondamentali, deve necessariamente tener conto del carattere complementare del gettito tributario rispetto ad altri tipi di entrate. Altro aspetto da tenere in considerazione è che questo si evolve in periodo estremamente lungo (circa un millennio) durante il quale si sono avuti profondi cambiamenti economico-sociali e politico-giuridici. Dal punto di vista socio-economico possiamo, infatti, suddividere la storia romana in tre fasi distinte. La prima va dalle origini alla fine della seconda guerra punica (202 a. C.) ed è caratterizzata da un'economia quasi totalmente basata sull'agricoltura. Dal punto di vista sociale la classe dominante è quella dei grandi proprietari terrieri (quasi esclusivamente patrizi) che tendono a concentrare il potere politico ed economico nelle loro mani. Con la vittoria su Cartagine si apre a Roma il dominio sul Mediterraneo e sui suoi ricchi traffici commerciali. Il commercio e la produzione industriale (in realtà si dovrebbe parlare di artigianato su larga scala) diventano elemento centrale dell'economia. Si ha l'emergere di una classe "borghese" (l'ordine equestre) anche grazie agli spazi liberi lasciati dai patrizi poco interessati, per motivi di prestigio sociale, a tali attività (in realtà, spesso, i patrizi svolgevano attività commerciali attraverso prestanome o loro liberti). Naturalmente anche in questo periodo (come in tutto l'evo antico) l'agricoltura rimane il settore economico largamente predominante sia in termini occupazionali che di ricchezza prodotta. La proprietà terriera continua a rappresentare inoltre il principale simbolo di status sociale, per cui molti patrimoni acquisiti in altra maniera finiranno per es-

sere investiti in proprietà fondiarie.

La terza fase, coincidente con gli ultimi secoli dell'impero, è caratterizzata da un ritorno ad un'economia agricola di autosussistenza con quelle caratteristiche che saranno poi tipiche dell'epoca feudale.

Dal punto di vista politico-giuridico, a parte il periodo monarchico, possiamo distinguere tre fasi: la Repubblica, il Principato, in cui coesistono istituzioni repubblicane (formalmente rispettate ma lentamente svuotate di significato ed autorità) ed imperiali, ed il pieno impero in cui tutto il potere è totalmente nelle mani dell'imperatore e della classe burocratico-militare a lui fedele.

L'amministrazione delle finanze pubbliche

In epoca repubblicana il tesoro pubblico (*aerarium*), gestito dai questori e sotto la sovrintendenza del Senato, era depositato presso il tempio di Saturno, da cui il nome di *aerarium saturni*, dove era diviso (anche fisicamente) in due parti.

La prima parte rappresentava il "tesoro comune" in cui veniva versata la maggior parte delle entrate e da cui si prelevavano le spese per le attività dello Stato. La seconda parte aveva invece un carattere sacrale (erano infatti chiamata *sanctiora aeraria* o *aerarium sanctius*) e veniva utilizzata solo in caso di emergenza. Essa venne inizialmente istituita a seguito del sacco di Roma da parte dei Galli (390 a.c.) come fondo per una guerra che avrebbe vendicato l'onta subita ma continuò ad esistere anche dopo il raggiungimento del suo scopo. Esso veniva alimentato con un'imposizione su ogni liberazione di schiavi (*manomissione*) e con parte delle ricchezze provenienti dalle conquiste.

Nel periodo repubblicano le province erano suddivise in *stipendiariae* e *tributariae*: le prime sottoposte al pagamento di un'imposta annua costante, le seconde al versamento della decima parte dei prodotti del suolo. Lo *stipendium*, che prende il nome dalla paga militare, fu inizialmente istituito proprio per pagare le truppe di stanza in alcune province e venne successivamente utilizzato, soprattutto nelle province più difficili, per la sua maggior facilità di esazione. Data la sua natura di tributo costante e certo esso poteva essere riscosso direttamente dal questore o dal pretore. Più complicata era l'esazione della decima che era appaltata a concessionari (pubblicani). Il loro compito era quello di raggiungere un accordo (*pactio*) con i coltivatori sull'entità del raccolto e sulla relativa imposta da versare e, successivamente, di raccogliere quanto dovuto. Generalmente però, tranne nei casi dei contribuenti di

maggiori dimensioni, l'accordo era raggiunto con le autorità locali che poi spartivano l'onere tra tutti i coltivatori. I pubblicani provvedevano poi a vendere quanto raccolto e a versare allo Stato il dovuto trattenendo il loro compenso. Venivano tassate solo le proprietà dei provinciali mentre erano esentate quelle dei cittadini romani. Nelle province soggette a decima vi era anche un'imposta sul pascolo (scriptura) calcolata sulla base del numero di capi. Con l'abolizione della decima venne a cadere la differenziazione tra province stipendiarie e tributariae.

Il passaggio dalla Repubblica al Principato avviene, anche in campo erariale e fiscale, senza veri e propri strappi istituzionali ma con un graduale spostamento di competenze nelle mani dell'imperatore.

Nel 27 a. C., a seguito di un accordo tra Augusto ed il Senato, le province vennero divise in province imperiali (quelle in cui vi erano stanziamenti militari e che erano sottomesse direttamente all'imperatore) e province senatorie (dove le esigenze di difesa erano più limitate e che si trovavano sotto il controllo del Senato). Tale accordo era però sempre interpretato a favore dell'imperatore poiché, mentre le province di nuova conquista erano poste direttamente sotto il suo controllo, quelle che, per lo spostamento dei confini, vedevano diminuite le esigenze di difesa, non passavano al Senato. A tale divisione delle province corrispondeva una diversa destinazione delle risorse ivi drenate (comprese le imposte). Quelle provenienti dalle province senatorie confluivano nell'erarium, quelle delle province imperiali venivano versate al fiscus imperiale, un ordinamento finanziario parallelo all'aerarium che veniva gestito direttamente dall'imperatore e che tende gradualmente ad assumere un ruolo preminente. Frequenti sono anche le ingerenze dell'imperatore sul funzionamento dell'erario (formalmente gestito dal Senato) effettuate sia direttamente che indirettamente. Gli imperatori fecero, infatti, numerosi cambiamenti nell'individuazione delle figure che dovevano gestirlo al fine di ridurne gradualmente l'importanza e l'autonomia. Nel 28 a. C. Augusto trasferì l'erario a due prefetti dell'erario scelti dal Senato tra gli ex pretori; successivamente (nel 26 a. C.) li sostituì con due pretori scelti a sorte tra quelli in carica. Nuovo cambiamento si ebbe con Claudio che reintrodusse i questori nominandoli direttamente con Nerone che li sostituì con ex pretori. Mutamenti si ebbero anche nella struttura dell'erario con la creazione da parte di Augusto nel 6 d. C. dell'aerarium militare con lo scopo di corrispondere ai veterani in congedo dei premi in denaro al posto della tradizionale assegnazione di terre. Esso era alimentato da donazioni del-

l'imperatore, da alcune imposte e da parte dei bottini di guerra. Benché ufficialmente sotto l'amministrazione del Senato, l'imperatore influiva pesantemente sulla sua gestione in quanto capo dell'esercito.

La distinzione tra fiscus ed aerarium cessa con i Severi (III secolo) che acquisiscono la gestione diretta di tutte le entrate. Essi separarono nel fiscus il patrimonio personale dell'imperatore da quello pubblico che fino ad allora erano stati confusi.

Con Costantino si giunse alla creazione del Comes sacrarum largitionum, una sorta di Ministero dell'Economia, che gestiva il tesoro (il nuovo sacrum aerarium formato dalla fusione dell'aerarium e del fiscus), tutte le entrate e svolgeva attività di controllo anche su molti aspetti della vita economica: esso aveva delle ripartizioni territoriali (comes largitionum) con compiti di esattoria tributaria.

Le imposte dei romani

Nell'analisi del sistema tributario romano è possibile utilizzare le categorie moderne di imposte dirette ed indirette solo in maniera estremamente cauta poiché diverse erano le concezioni giuridiche allora esistenti. Occorre inoltre precisare che la tassazione non costituiva l'unico (e spesso neanche il maggiore) onere per le popolazioni sottomesse le quali potevano essere sottoposte alla requisizione di forniture per le truppe (viveri od equipaggiamenti), all'ospitalità degli ufficiali e alla costruzione di opere pubbliche.

Le imposte dirette

Nel mondo romano, ed in quello antico in generale, le imposte dirette avevano prevalentemente un aspetto patrimoniale poiché non si giunse mai a definire vere e proprie imposte sui redditi nella loro accezione moderna. Esse erano prevalentemente concentrate sul settore agricolo sia perché di gran lunga il più importante sia perché più facilmente accertabile. Salari, stipendi ed onorari non pagavano nulla e basse era anche la tassazione sul commercio e la manifattura. Anche tali imposte erano, infatti, prevalente basate sul capitale immobilizzato e su quello circolante che, soprattutto per i grandi mercanti, era relativamente piccolo rispetto al volume d'affari (in molti casi questi operavano grazie a prestiti).

La più importante imposta diretta del periodo repubblicano era il tributum basata sul censo e proporzionale alla ricchezza posseduta. Esso nasce in seguito all'assedio di Veio (406-398 a. C.) per l'esi-

genza di finanziare le campagne militari che cominciavano ad essere impegnative. All'inizio era, quindi, considerata più un prestito forzoso per far fronte ad esigenze specifiche dell'erario che una vera e propria imposta. Il suo carattere di contributo specifico è comunque confermato dal fatto che esso venne sospeso nel 167 a.c. a seguito dei ricchi bottini provenienti dalla Macedonia e, se si esclude un breve periodo dopo il 43 a.c. esso non venne più richiesto.

Erano soggetti all'imposta le colonie romane, le civitate sine suffragio e i municipia mentre, in un primo momento, ne furono esentati i cittadini romani, i latini che possedevano immobili in Roma e gli alleati che fornivano contribuzioni volontarie. La base imponibile del tributum era il patrimonium che risultava dalle dichiarazioni quinquennali al census e comprendeva il reddito agrario, il reddito dei fabbricati e alcune pertinenze (come gli schiavi, gli animali ecc.). Sulla base del patrimonium si veniva inquadrati in centurie che determinavano l'ammontare del tributo da versare. Tali centurie non avevano solo un significato fiscale (che anzi assunsero solo in un secondo momento) ma anche militare (in un primo tempo ogni soldato doveva provvedere autonomamente al proprio equipaggiamento e quindi si riunirono insieme cittadini con redditi ed equipaggiamenti simili) e politico (le votazioni non erano per testa ma per centuria in cui quelle delle classi più ricche avevano peso maggiore). La sesta centuria, quella più povera in quanto non proprietaria di ricchezze tassabili, era esentata dal pagamento del tributum ma aveva anche minori diritti civili e politici.

L'imposta non aveva aliquota fissa (anche se generalmente variava tra l'uno ed il tre per mille del patrimonio) poiché l'ammontare totale del tributum dipendeva dal fabbisogno dell'erario che veniva de-

terminato annualmente. Esso veniva poi suddiviso tra le varie tribù (da cui l'imposta prende il nome) che a loro volta lo ripartivano tra i loro componenti. I pagamenti non venivano effettuati direttamente ma venivano anticipati dai Tribuni Aerarium, che poi si facevano rimborsare. Successivamente tale incarico venne svolto dai questori.

Da un punto di vista giuridico il tributum non va visto come una vera e propria imposta sulla terra nella accezione moderna poiché la concezione di proprietà romana era fondamentalmente differente rispetto alla nostra. Secondo il D'Amati, infatti, nel diritto romano (almeno delle origini) il proprietario era sovrano nei limiti della propria proprietà e non riconosceva alcuna altra autorità al di sopra. Non essendoci l'attuale distinzione tra proprietà del terreno e sovranità (dello Stato) quest'ultimo non poteva imporre prestazioni economiche ai possidenti terrieri. La natura del tributum va quindi ricercata nel suo carattere (almeno nei primi tempi) di prestazione occasionale per fronteggiare particolari situazioni soprattutto di carattere bellico e nella sua (eventuale) rimborsabilità. Esso non colpisce, quindi, direttamente la proprietà in quanto tale ma è indicatore della capacità dei cittadini a contribuire alle necessità dello Stato. La proprietà fondiaria e infatti, per il sistema delle centurie, non misura solo la ricchezza ma anche lo status sociale e politico di ogni cittadino. E' quindi logico aspettarsi dalle persone più eminenti un maggior contributo alle necessità comuni. Tale meccanismo fiscale su base "volontaria" e di classe era abbastanza comune nel mondo antico, soprattutto in Grecia dove una parte delle risorse finanziarie dello Stato provenivano dalle Liturgie. Queste erano donazioni in natura (anche con la fornitura di navi complete di equipaggi per la flotta) e denaro effettuate dalle classi più abbienti (dette classi liturgiche) al fine di aumentare e consolidare il proprio prestigio sociale.

Il sistema tributario repubblicano entrò definitivamente in crisi nel periodo delle guerre civili di Cesare ed Augusto a causa delle ingenti spese militari e alle distruzioni operate. Per far fronte a tale fabbisogno venne, quindi, adottato un sistema di imposte estremamente gravoso spesso applicate una tantum e solamente nella parte di territorio dominata dalla frazione che le imponeva. Tali imposizioni erano, spesso, determinate più da un desiderio di vendetta nei confronti di specifici gruppi sociali considerati nemici piuttosto che da esigenze di cassa.

Tra le più importanti imposte di questo periodo ricordiamo:

- fu reintrodotta il tributum con un'aliquota del



4% del censo per tutti, più un altro centesimo per i più ricchi. Ai senatori fu inoltre imposta una contribuzione calcolata sulla base del numero di tegole degli edifici posseduti o affittati in Roma.

- fu creata un'imposta sugli immobili pari ad un 'anno di affitto se locati e a sei mesi se abitati dal proprietario.

- venne imposta una tassa sulle proprietà rurali pari alla metà delle loro entrate.

- si obbligarono i senatori a fornire, a loro spese, marinai per la flotta e a far riparare le strade.

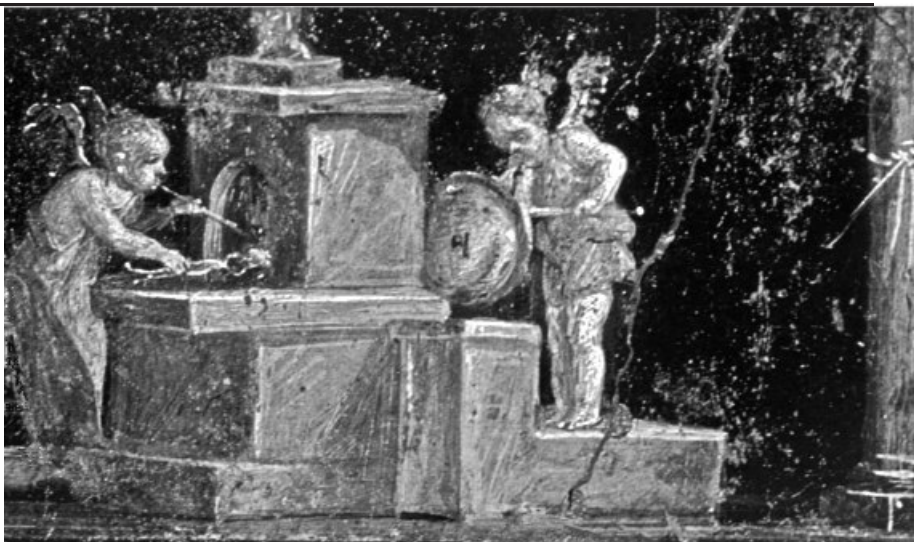
- venne creata un'imposta sul possesso di schiavi.

Con la pacificazione augustea ed il rafforzamento del suo potere si iniziò un graduale processo di riforma tributaria che, portando le imposte a livelli più accettabili, omogeneizzava il sistema in tutto il territorio dell'impero. Da un lato, infatti venivano aboliti molti privilegi attribuiti ai cittadini romani e al territorio italico, dall'altra, con la graduale estensione anche ai provinciali della cittadinanza romana si allargò anche a questi l'obbligo di pagamento di alcune imposte precedentemente pagate solo dai *cives*.

Nell'ambito della politica riformatrice di Augusto vengono introdotte alcune nuove tasse. Il *tributum soli* ossia un'imposta fondiaria che colpiva i terreni indipendentemente dalla cittadinanza del proprietario. Essa era calcolata sulla base delle dichiarazioni obbligatorie al catasto che venne creato dall'imperatore. Contemporaneamente venne compilato in tutto l'impero il registro delle persone che conteneva anche l'indicazione dei possedimenti mobili, immobili, schiavi e animali di ciascuno. L'aliquota non era fissa ma stabilita di anno in anno tramite editti imperiali e poteva differire tra le diverse province.

Altra imposta introdotta da Augusto era il *tributum capitis*, calcolata sulla base della popolazione delle province.

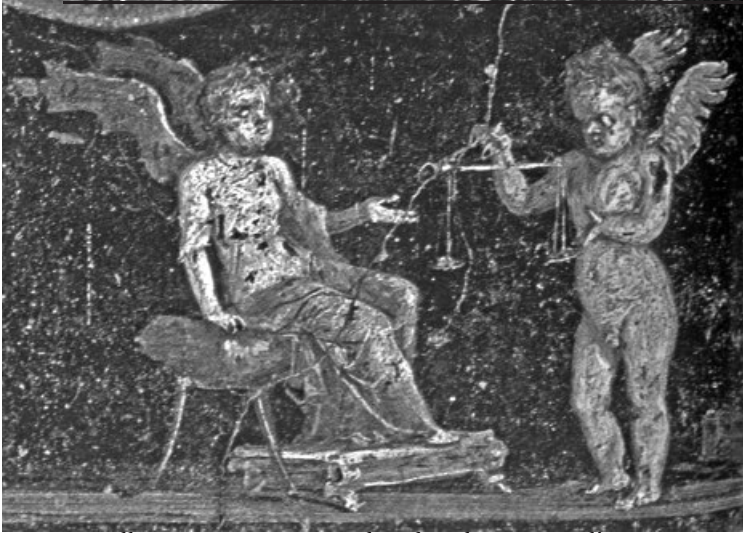
La *Lustralis Collatio* colpiva direttamente i profitti dei mestieri e del commercio e veniva riscossa ogni cinque anni. Essa era dovuta da tutti coloro che esercitavano un mestiere, una professione o un'at-



tività di commercio e corrispondeva al 2% di tutti i guadagni realizzati nel quinquennio. Alla definizione della base imponibile partecipavano anche tutti i beni e attrezzature acquisite nel quinquennio dal contribuente.

Augusto riformò anche il sistema di esazione delle imposte dirette che passò dai pubblicani alle autorità cittadine. Ciò permise di ridurre fortemente la pressione sui contribuenti poiché spesso gli abusi commessi dai pubblicani erano molto maggiori rispetto all'imposta stessa.

Il sistema fiscale augusteo entrò in crisi con l'inflazione della seconda metà del terzo secolo che portò lo Stato ad operare soprattutto in natura. Diocleziano (284-305 d. C.) dovette quindi riorganizzarlo e riprendere la realizzazione dei censimenti per stabilire la popolazione delle province, il numero di capi di bestiame e l'entità dei terreni esistenti. Il tributo che doveva essere pagato da ogni provincia era calcolato sulla base della ricchezza della provincia in termini di abitanti, animali e terreni. Per quanto riguarda le persone l'unità di misura (*caput*) su cui gravava il tributo (*capitatio*) poteva variare da provincia a provincia a seconda dell'imperatore che faceva il censimento. In alcuni casi infatti venivano considerati tutti gli adulti indipendentemente dal sesso, in altri casi le donne contavano la metà di un uomo ed in altri ancora si contavano solo gli uomini. Per quanto riguarda le terre, data l'instabilità della moneta, si abbandonò il sistema di valutazione monetaria per passare ad uno per estensione. L'unità di misura era lo *iuga* che in alcune province indicava solo l'estensione del terreno mentre in altre vi erano classificazioni più o meno sofisticate per tipo di produzione effettuata. A differenza di quanto avveniva con precedenti impo-



ste sulla terra essa gravava solo sul suolo e non sugli edifici che vi insistevano.

Grazie al risanamento del sistema monetario operato da Costantino i prelievi ed i pagamenti in natura ricominciarono ad essere operati in oro. Lo stesso imperatore istituì una tassa, in oro ed in argento, chiamata *chrysargyron* sui commercianti e i manifatturieri. Essa gravava sugli imprenditori, sui subordinati e sul capitale di esercizio (mezzi di trasporto, animali e macchinari). Ai senatori e ai grossi proprietari venne inoltre imposto di contribuire con un certo numero di reclute e cavalli il cui valore poteva essere tramutato in denaro.

Le imposte indirette

Le imposte indirette, generalmente indicate con il nome di *vectigaliae*, rappresentavano nel mondo romano, come in tutta l'antichità, la principale fonte di entrate. L'esazione di tali imposte era appaltata dai questori, attraverso il sistema delle aste pubbliche, a privati detti *pubblicani*. In principio tali appalti erano molto frammentari ma nel tempo andarono ad interessare vaste aree costringendo i *pubblicani* a creare delle vere e proprie società commerciali di grande complessità e potere economico e politico. A partire dal 123 a. C. si stabilì per legge che per prendere parte agli appalti più importanti occorreva essere cavalieri romani (*equites*) ossia possedere un censo di almeno quattrocentomila *sesterzi* ed essere iscritti alle liste dell'ordine.

L'entrata indiretta più importante era quella proveniente dai *portoria* ossia imposte dovute per il transito di merci destinate al commercio. Esse venivano richieste per l'importazione o l'esportazione attraverso le frontiere terrestri o marine dell'impero, per entrare o semplicemente passare all'interno

delle città e per il transito su determinate strade o ponti. Erano esentati dal pagamento i beni per uso personale del viaggiatore, i mezzi di trasporto (comprese le bestie da soma) e gli attrezzi per l'agricoltura. Tali beni dovevano, comunque, essere dichiarati negli appositi moduli doganali. Anche gli schiavi erano soggetti a tassazione con l'esenzione di quelli adibiti alla cura personale del padrone. Il territorio dell'impero era suddiviso in grandi circoscrizioni doganali all'entrata delle quali era applicata l'imposta con aliquote differenziate. Generalmente era applicata un'aliquota piuttosto alta alle frontiere dell'impero (specialmente quelle orientali da cui venivano le

merci di maggior lusso) mentre molto più basse erano quelle interne. La riscossione dell'imposta veniva svolta attraverso una fitta rete di uffici doganali disposti lungo le frontiere, alle porte della città, nei porti e lungo le principali strade.

Un'altra importante imposta era la *centesima rerum venalium*, un'imposta dell'1% che gravava sui consumatori con un meccanismo simile a quello dell'IGE italiana. Tale imposta, introdotta da Augusto, subì diverse variazioni nel corso della sua lunga vita: venne dimezzata nel 17 a. C., riportata al suo valore alla fine del principato di Tiberio, soppressa da Caligola per il solo territorio italico e reintrodotta per tutti da Nerone.

Altra imposta simile alla precedente ma gravante solo sul commercio di schiavi era la *quinta e vigesima venalium mancipiorum* che veniva pagata da chi acquistava uno schiavo. L'aliquota era del 2%, salì al 4% (da cui il nome) con Nerone per stabilizzarsi in media al 3% in seguito.

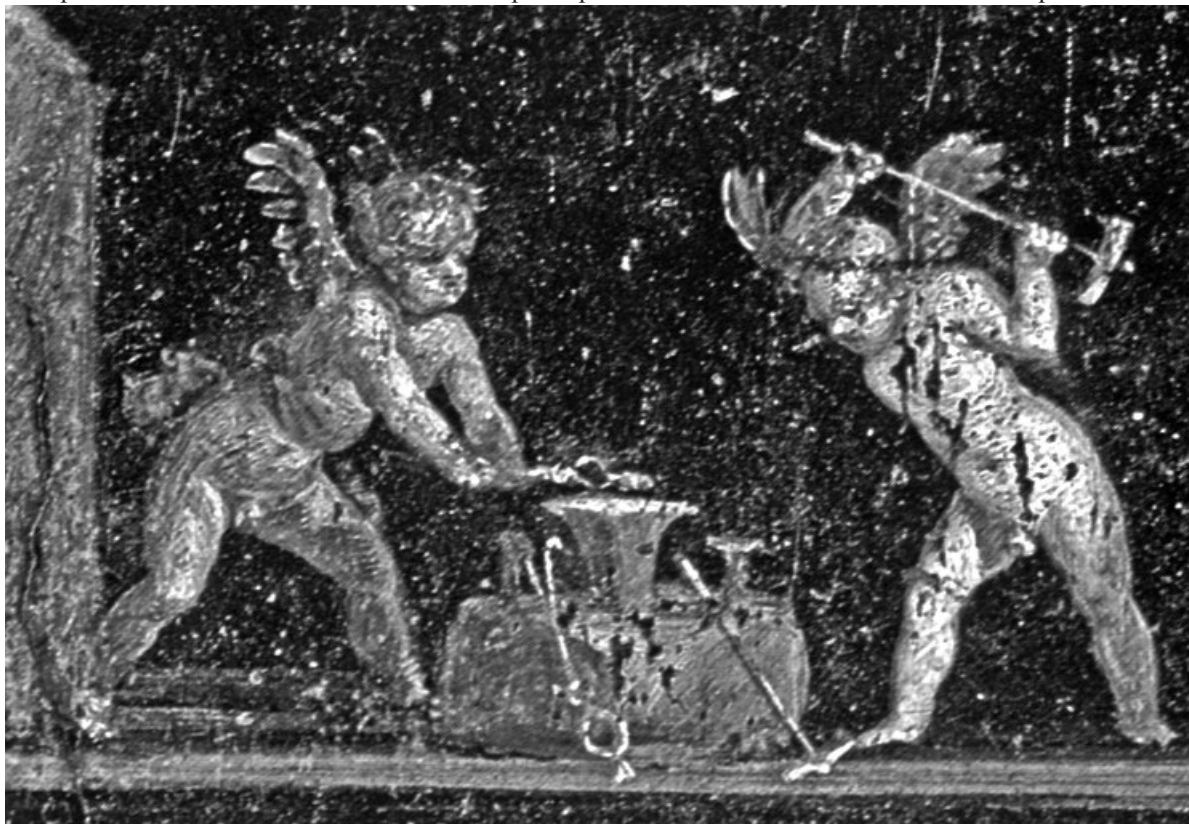
Sempre sugli schiavi era la *vigesima manumissionum*, un'imposta del 5% sul valore dello schiavo che veniva corrisposta in occasione della sua liberazione (*manomissione*). Essa era dovuta sia nel caso in cui la liberazione fosse dovuta a liberalità del padrone sia quando lo schiavo pagava il proprio riscatto. Essa venne introdotta nel 357 a. C. e come già ricordato serviva ad alimentare l'*aerarium sanctus*.

I proprietari delle miniere e gli imprenditori degli scavi erano assoggettati a tassazione secondo lo stesso regime delle proprietà fondiaria. Il pagamento avveniva generalmente in metallo ma poteva essere sostituito (a discrezione dello Stato) con un pagamento in denaro. Nei periodi di necessità i proprietari erano costretti a cedere allo Stato l'intera produzione.

L'imposta sulla successione (*vigesima heredita-*

tum) fu introdotta da Augusto con la Lex Vigesima hereditatum et legatorum e aveva un'aliquota del 5%. Essa era pagata da tutti i cittadini romani che ricevevano eredità o legati con l'eccezione di quanto lasciato ai parenti più prossimi e dei lasciti inferiori a 100.000 sesterzi. Tali esenzioni non erano, però, valide per coloro che, latini o provinciali, avessero acquisito la cittadinanza romana per meriti personali. L'acquisizione della cittadinanza romana rompeva, infatti, dal punto di vista legale i rapporti di parentela con i non romani. Con la Lex Papia Pop-

paea si stabiliva che, dopo la formazione del testamento, in caso di morte dell'erede o del legatario, se il testatore era ancora in vita o comunque prima dell'apertura del testamento la parte di eredità che sarebbe andata all'erede morto veniva incamerata dallo Stato. Ugual sorte se l'erede o il legatario fosse considerato persona indegna o avesse perso i diritti civili. Stabiliva inoltre che, se un celibe avesse ricevuto da un testamento beni di valore superiore a quanto stabilito dalla legge, la parte eccedente sarebbe stata devoluta alle casse pubbliche.



Riproduzioni di particolari da un quadro nella "casa dei Vettii" a Pompei: Putti intenti alla monetazione

Bibliografia essenziale

"Il sistema tributario romano- parte I" da www.signainferre.it.

"Il sistema tributario romano- parte II" da www.signainferre.it.

Nardo E.-Falciani D. "Il sistema tributario dell'antica Roma – prima parte" in *Rivista della Guardia di Finanza* n.2 anno1999.

Nardo E.-Falciani D. "Il sistema tributario dell'antica Roma – seconda parte" in *Rivista della Guardia di Finanza* n.6 anno1999.

D'Amati N. "Natura e fondamento del tribu-

tum" in *Rivista on line della Scuola superiore dell'economia e delle finanze* n.2 anno 2004.

Smith W. (1875) "A Dictionary of Greek and Roman Antiquities", John Murray, London.

Jones A.H.M (1984) "L'economia romana" Piccola biblioteca Einaudi.

Nicolet C. (1982) "Il mestiere di cittadino nell'antica Roma" Editori Riuniti.

ChenLi Wang (2003) "Taxation and empire: from Cicero to August" www.wikipedia.org