

## Introduzione

Quanta gioia a Torino, e non solo, il 17 marzo 1861 in occasione della proclamata e festeggiata unità dell'Italia, finalmente libera, indipendente, unita e governata tutta, per la prima volta, da un ordinamento liberale.

Ma anche quanta prudenza nelle parole del nuovo re che non pronunciò frasi memorabili, ma affidò il regno alla “saggezza dei deputati e dei senatori”.

E tanta prudenza bene la si comprende se si riflette, anche per un istante, sulle difficoltà, enormi, del nuovo Stato: l'incertezza sul titolo spettante a Vittorio Emanuele, il riconoscimento internazionale, la presenza del nemico sul confine veneto, la ricerca di una capitale che, individuata in Roma in tre memorabili discorsi tenuti da Cavour il 25 e il 27 marzo 1861 e al Senato il 5 aprile, avrebbe comportato l'apertura di una nuova “questione interna e internazionale” e, infine, “l'armonizzazione del Settentrione con il Meridione, che a Cavour pareva impresa tanto difficile che fare la guerra all'Austria o trattare con la Chiesa”.

Occorreva, soprattutto, creare uno Stato, e non soltanto quello moderno, connotato dal regime rappresentativo, considerato l'unico in grado di assicurare, sulle orme del modello anglosassone, libertà e riforme (la cui esperienza, per altro, era limitata al solo regno di Sardegna) ma anche quello amministrativo. E non è a dirsi che, allo scopo, fossero largamente operanti forze economiche unificatrici, perché al di là della lega doganale, del sistema metrico e di alcune linee ferroviarie, l'unificazione politica non era stata l'opera di una borghesia ambiziosa e cosciente della propria forza, con importanti interessi economici da servire, ma rappresentava di per sé il fatto economico più importante della storia d'Italia, un'area geografica da secoli contraddistinta da una intensa frammentazione territoriale, dalla stagnazione delle attività produttive e dalla scarsissima articolazione civile della società.

All'iniziativa dei gruppi di avanguardia e alla loro forza morale (in questo senso l'azione di Giuseppe Mazzini era andata al di là dei confini del partito democratico e del partito d'azione accompagnando “i patrioti” nel convincimento che non si doveva piegare dinanzi a nessuna feroce reazione, a nessuna avversità, a nessuna disfatta, che nulla poteva fare disperare nella vittoria) si contrapponevano, quindi, le ragioni della debolezza che trovavano alimento, in al-

cuni, nel rimpianto degli Stati preunitari, in altri nel dubbio che fosse stata prematura l'unione con il regno delle Due Sicilie, in altri ancora nella delusione del Risorgimento tradito (e questo diventerà un infondato "refrain" in non poca letteratura e nella saggistica politica).

Cionondimeno, occorreva provvedere a molti bisogni e resistere ad altrettante pressioni, fondere genti diversissime per condizioni economiche, sociali e culturali e nel contempo operare scelte istituzionali di fondo sull'accentramento o decentramento amministrativo, sulla necessità di una codificazione o sull'opportunità di conservare la legislazione interna degli Stati preunitari, desiderio vivo speciale in alcune regioni, quali la Toscana e la Sicilia.

Alla realizzazione di un progetto così importante doveva provvedere una esigua classe dirigente che se, in talune realtà, specie nel Regno di Sardegna e in Toscana, aveva vissuto esperienze positive, non sempre era dotata, per avere speso molti anni in cospirazioni, in galere, in guerre, di una effettiva conoscenza della realtà e degli studi e della preparazione necessaria per affrontare anche problemi tecnici. E la conoscenza delle diverse realtà trovava ostacolo nella scarsità di sufficienti e adeguate informazioni sulle effettive condizioni dell'Italia, in vecchi pregiudizi e in nuovi risentimenti, nella difficoltà degli ex possedimenti borbonici, complessivamente arcaici, ad accettare diritti e doveri propri di uno Stato moderno, nell'opera antinazionale del clero, nell'obiettiva arretratezza economica, per non dire della presenza di una forte criminalità organizzata, specialmente in Calabria, in Sicilia e in Campania.

Le minoranze "risorgimentali" – ecco l'ulteriore difficoltà della loro opera – dovevano, altresì costruire la patria, la nazione e quindi fare crescere il consenso per le istituzioni e dare al paese un senso dell'identità collettiva in modo che i versi del Manzoni (che con Foscolo, Berchet, Mameli, Mazzini, Rossini e Verdi tanto aveva contribuito ad alimentare) "Una d'armi di lingua d'altare /di memorie di sangue di cor" non fossero solo una fumosa operazione di retorica culturale.

Realizzata l'unità si doveva, quindi, lavorare per la unificazione, compito non meno arduo in un paese la cui lingua comune era patrimonio di pochi e che si portava appresso una plurisecolare frantumazione geo-economica e una polverizzazione etnico-culturale insieme alla percezione di un grande divario nei confronti dell'Europa sviluppata.

Certo la condivisione di un'idea di patria, che non si scindesse in mille frammenti, si presentava con i volti universalmente noti e celebrati di Dante e di Petrarca, di Machiavelli e di Guicciardini, di Michelangelo e di Galileo Galilei.

Ma non poteva non mancare il continuo confronto con la Francia, con la Gran Bretagna, con la Prussia delle quali l'Italia non aveva né il prestigioso retaggio dell'opera di Luigi XIV e di Napoleone, di Elisabetta prima e di Federico secondo, né le concrete risorse industriali e finanziarie.

Senza sottovalutare il fatto che, proprio all'interno dello sviluppo dello Stato nazionale (in quei paesi), erano nati, cresciuti e maturati il liberalismo e la democrazia moderna, la libertà religiosa, la trasformazione da sudditi in cittadini, le elezioni, e poi ancora la scuola obbligatoria e l'alfabetizzazione di massa.

Ben si comprende, allora, perché la classe dirigente post-unitaria, fino ai primi anni '80 rimase saldamente ancorata a un principio di nazionalità mite volto a riparare le arretratezze interne, i fitti e diffusi segni della povertà, del degrado dei costumi e dello spirito pubblico.

“La politica nostra – scriveva Giacomo Dina sull’*Opinione*’ del 20 febbraio 1878 – non è di conquiste all'estero avendone troppe da fare all'interno. E sono tutte conquiste liberali, sia nell'individuo che nella società”.

La situazione descritta non poteva, peraltro, impedire che ai venti milioni di nuovi cittadini non fossero offerti gli stessi servizi di cui godevano gli altri europei dell'Europa civile: treni, scuola, poste, telegrafi, porti e soprattutto sicurezza.

Ma i problemi a questo punto si aggrovigliavano perché mancava nella maggior parte degli Italiani la coscienza fiscale e cioè la consapevolezza che i tributi altro non sono che il corrispettivo dei servizi prestati dallo Stato e dai Comuni: in altre parole gli Italiani, nella loro maggioranza, avevano pagato taglie, gabelle, corveè, ma non avevano la minima concezione del nesso tra diritti e doveri.

In secondo luogo, se, come disse Sella, per la prima volta ministro delle finanze nel 1862, occorrevo “imposte, imposte e imposte”, i sette Stati preunitari avevano raccolto risorse per 450 milioni e per fare funzionare il nuovo Stato ne occorrevo almeno 900, e cioè il doppio. Non a caso, nel 1862, l'Italia, nelle cancellerie europee, era definita un “cadavere finanziario” che si sarebbe frantumato nella impossibilità di risolvere i problemi finanziari e fiscali.

Il terzo problema derivava dalla constatazione di Marco Minghetti che “se si prendono in esame le leggi di imposta che vigevano nei vari Stati innanzi il 1859, si vedrà quanto diversificassero tra loro tranne un solo punto, cioè l'imposta prediale ma questa medesima fondata su catasti diversi (erano più di quaranta) e riscossa in diverse misure e con diverse forme. Se poi si parla delle imposte dirette sui redditi non fondiari in talune province erano molteplici; in altre neppure esistevano. La stessa varietà si riscontrava nelle tasse sugli affari”.

È sufficiente ricordare che, mentre nel Regno di Sardegna, da anni, era tassata anche la ricchezza mobile e pesante era la imposizione sulle successioni, l'uno e l'altro tributo erano assolutamente sconosciuti nelle province che erano state borboniche e papaline.

Ma neppure l'ordinamento tributario rammodernato da Cavour, e vigente nel piccolo Regno di Sardegna, poteva essere un modello perché lo stesso Quintino Sella e Marco Minghetti (i due grandi ministri delle finanze) lo ritenevano assolutamente inidoneo a reggere il peso di un nuovo Stato di venti milioni di abitanti.

Non esistevano modelli, né forestieri, né italiani, e così l'ordinamento tributario italiano non può essere ascritto "alla conquista regia" perché non fu la trasposizione all'intera Italia dei tributi vigenti nel Regno di Sardegna.

Superata la breve parentesi dei prestiti, per ovviare alla pluralità dei contrasti, si procedette al conguaglio dell'imposta fondiaria (operazione politicamente rischiosissima in un paese appena unito) e per il resto si provvide con tributi nuovi: nuova fu l'imposta sul reddito dei fabbricati, nuovissima (per l'intera Europa) l'imposta di ricchezza mobile che tassava il reddito netto di ciascun contribuente, altrettanto innovativa la famosa "tassa sul macinato", che sotto un vecchio nome, nascondeva la prima grande imposta di fabbricazione; nuove furono le Intendenze di finanza e altrettanto innovativa la legge per la riscossione dei tributi (1871) che, con la figura dell'esattoria, garantì all'erario, per più di un secolo, gettiti ampi, sicuri e certi: per non dire delle commissioni tributarie, nuovi organi della giustizia tributaria.

Anche con le accresciute risorse fiscali l'Italia raggiunse gli importanti obiettivi che qui è inutile ricordare perché illustrati nelle pagine seguenti.

Sta di fatto che cinquanta anni dopo (nel 1911), grazie a un sistema tributario rinnovato nei periodi più felici della sua stessa esistenza, l'Italia aveva raggiunto obiettivi mai neppure sognati: era un paese in parte industrializzato, che aveva abbassato il tasso anomalo di analfabetismo, e che serviva i suoi cittadini, nei più sperduti angoli, con i treni, con le strade, con la posta, con il telegrafo e metteva a frutto anche i modesti, ma copiosi (nel numero) risparmi postali.

Anche il pareggio di bilancio (requisito indefettibile allora per essere considerato un paese civile, "non turco") era stato rapidamente raggiunto (1876) e aveva un valore non solo economico, ma anche istituzionale, perduto e poi, in età giolittiana, recuperato.

L'Italia, alla vigilia della prima guerra mondiale (la più pesante e tragica prova del secolo XX) era considerata una media potenza anche se "non poteva dirsi ancora un'economia industriale al livello di quelle dei paesi più industrializzati".

Non a caso condusse a termine l'ardua prova con la vittoria e solo coloro che, con un'orgia di infondata retorica, la definirono "mutilata" portarono il paese, tra il 1940 e il 1945, alla sua mutilazione, alla sconfitta, al disastro economico e sociale, alla perdita di dignità, all'umiliazione, all'isolamento e anche al disprezzo della comunità internazionale (per l'approvazione delle leggi antisemite).

Nel 1945 nessuno aveva più il coraggio di pronunciare le parole “patria” e “nazione” surrogate dalla locuzione “paese” e ci vollero tutto il coraggio e la dedizione di due generazioni per ricostruire e riportare all’onore del mondo quello che sembrava essere solo più un paese e cioè “una espressione geografica”.

Genova, 4 novembre 2018

Gianni Marongiu



## Capitolo Primo

# La politica fiscale della Destra storica tra le continue emergenze e la conquista del pareggio

### 1. Il 17 marzo 1861 e la proclamazione del Regno d'Italia

C'era tutta l'Italia quando, il 18 febbraio 1861, a Torino, si aprì la prima seduta del Parlamento finalmente italiano.

Il concorso di gente, nella prima capitale d'Italia, narrano le cronache, fu grandioso: “Palazzi, case, locande, caffè, piccoli alberghi di sobborghi a molte miglia dalla capitale, tutto rigurgitava di forestieri”. Le feste, il ballo offerto dal municipio di Torino, gli apparati furono, a parere dei commentatori, brillanti e all'altezza dell'occasione, il festeggiamento dell'unità d'Italia.

C'erano tutti a Palazzo Carignano, i centoventi senatori, i quattrocentoquarantatre deputati, i rappresentanti delle vecchie e delle nuove province e fra essi il deputato Giuseppe Verdi, voluto da Cavour a significare “l'armonia” dell'unità italiana.

C'erano anche gli uomini dell'opposizione che contava su un'ottantina di deputati e fra essi Rattazzi, Brofferio, Depretis, Guerrazzi, Garibaldi, Crispi, Bixio e altri e ben a ragione perché, senza di essi, l'unità non si sarebbe fatta. Lo aveva riconosciuto proprio Cavour quando il 9 agosto 1860 aveva scritto a Costantino Nigra: “Se domani io entrassi in lotta con Garibaldi, è possibile che avrei per me la maggior parte dei vecchi diplomatici, ma l'opinione pubblica europea sarebbe contro di me, e l'opinione pubblica avrebbe ragione. Poiché Garibaldi ha reso all'Italia i più grandi servigi che un uomo potesse renderle: ha dato agli italiani fiducia in se stessi; ha provato all'Europa che gli italiani sapevano battersi e morire sui campi di battaglia per riconquistare una patria”.

Ebbene, tra tanta gioia, tra tanta giustificata soddisfazione anche quanta prudenza<sup>1</sup> da parte di un monarca che, anche a fronte dei propri antenati, avrebbe dovuto essere “radioso”.

---

<sup>1</sup> Forse era rattristato dall'antiveggenza che un'opera così importante, così eccezionale, tutt'al-

I presenti forse si aspettavano qualche gemma quale il “grido di dolore” del 1859 o “l’Italia degli Italiani” del 1860.

Invece il Re, con parole misuratissime, affidò l’“Italia libera e unita quasi tutta” “alla saggezza e alla prudenza loro” e cioè dei deputati e dei senatori.

E ben si comprendono le ragioni (di tanta prudenza) perché gli uomini del Risorgimento erano tali proprio perché, ben conoscendo le profonde deficienze del passato e i condizionamenti presenti, non nascosero a se stessi e tanto meno ai concittadini la verità e quindi che l’opera di costruzione di uno Stato e di una nazione era solo avviata, altro che compiuta<sup>2</sup>.

Francesco De Sanctis (ed è solo un esempio fra i tanti) grande figura di patriota risorgimentale, nel 1874, facendo lezione sul fondatore della Giovane Italia e sulle correnti democratiche del Risorgimento poneva sull’avviso che l’auspicata rigenerazione morale e intellettuale (la “vera gloria” di Mazzini, soggiunte) non era e non poteva essere una marcia trionfale, ma il camminare un passo ogni giorno “nella via della libertà e dell’eguaglianza”, “nella via dell’educazione nazionale”.

## 2. I pressanti problemi del nuovo Stato ...

Innanzitutto il titolo del monarca: Vittorio Emanuele re d’Italia ma primo o secondo? Non era una questione minore di solo rispetto della continuità dinastica. Era una scelta politica delicata e Cavour preferì la continuità proprio in adesione al suo programma che voleva essere “rassicurante” nei confronti delle cancellerie europee proprio perché era stato così rivoluzionario nello sconvolgimento degli equilibri legittimisti del 1815.

E poi il riconoscimento del nuovo Stato. Giunsero immediatamente quello della Gran Bretagna, degli Stati Uniti, della Svizzera ma tarderanno mesi e anni quelli della Francia, della Russia, della Prussia, della Spagna, del Portogallo, e, ovviamente, dell’Austria; e a proposito di quest’ultima, essa, nel 1861, occupava ancora le fortezze del quadrilatero ed esercitava, quindi, una minaccia potente e continua, sulle nostre frontiere orientali.

E poi ancora vi erano, a turbare la gioia e la soddisfazione per la raggiunta e

---

tro che “moderata”, segnata dall’audacia del liberalismo cavouriano, nei decenni successivi, da non pochi intellettuali e da altrettanti studiosi, sarà derubricata a “conquista regia”. Qualificazione che neppure gli studi di Rosario Romeo sono riusciti a debellare totalmente e che riemerge in culture politiche vecchie e nuove (si veda G. PESCOLIDO, *Rosario Romeo*, Roma-Bari, Laterza, 1990, *passim*).

<sup>2</sup> Nel 1869, inaugurando i lavori dell’Accademia della Crusca, Marco Tabarrini così diceva: “Le mutate sorti dell’Italia gioveranno senza fallo ad estendere l’uso della lingua” (cit. da N. RODOLICO, *Storia degli Italiani*, Firenze, Sansoni, 1966, p. 996); e così fu.

proclamata unità d'Italia, le nascenti questioni dell'Italia meridionale e dei rapporti con il papa e con la Chiesa. La possibile scomparsa del potere temporale (come accadrà) calò su un paese, l'Italia, nel quale la Chiesa, per secoli, aveva esercitato un preminente ruolo morale e religioso, materiale, sociale e politico e destò, nel mondo, per anni, l'ostilità delle opinioni pubbliche cattoliche alimentata, come fu, dall'intransigenza di Pio IX che proibì la partecipazione dei cattolici italiani alla vita politica del paese ("non expedit"), che rifiuterà la cosiddetta legge delle guarentigie (1871), che sempre oppugnò il riconoscimento, anche indiretto, dello stato rivoluzionario.

Nel 1861 era, quindi, questione difficilissima quella "romana" che la Camera affrontò in un memorabile dibattito tra il marzo e l'aprile del 1861 che si chiuse con la proclamazione di Roma a capitale d'Italia e con un inno alla libertà religiosa.

E per di più la questione romana si legò e si sommò immediatamente alla non meno complessa questione del Mezzogiorno.

Lo aveva avvertito lo stesso Cavour quando, scrivendo al de La Rive, aveva confessato che "armonizzare il Settentrione d'Italia con il Mezzogiorno gli pareva impresa tanto difficile che fare la guerra all'Austria o trattare con la Chiesa".

Nell'immediato giocavano, in senso negativo la difficoltà di avere sufficienti e adeguate informazioni sulla reale situazione<sup>3</sup>, i vecchi pregiudizi e i nuovi risentimenti, la riluttanza del Meridione, complessivamente arcaico, ad accettare diritti e doveri propri di uno stato moderno, l'opera antinazionale del clero, la sorte dell'esercito meridionale, l'obiettiva arretratezza economica, l'avversione di grande parte dell'aristocrazia, una amministrazione corrottissima e la presenza di una forte criminalità organizzata, specialmente in Campania, Calabria e Sicilia.

A ciò si aggiunga che, se la resistenza politica degli stati italiani al moto unitario era stata scarsa, si manifestò, invece, una notevole reazione d'ordine sociale nel mezzogiorno della penisola.

I vantaggi che l'unità assicurava erano immediati per i cappelli e per le giamberghe, come si diceva; erano a più lunga scadenza per le plebi rurali che, per tante ragioni, non potevano avvertire come la più importante rivoluzione economica fosse propria la conseguita unità.

Se si considera che tutti questi problemi tra loro si intrecciavano e, nelle possibili soluzioni si condizionavano, ben si comprende perché essi lusingassero le speranze di coloro che l'unità non avevano voluta e la osteggiavano e fomentassero il dubbio, nel mondo diplomatico, che il Regno d'Italia non fosse vitale.

---

<sup>3</sup> Paradossalmente l'ignoranza delle effettive condizioni dell'Italia caratterizzava previsioni ottimistiche circa lo sviluppo economico di un paese che si riteneva ricco per risorse naturali e per clima ma solo ostacolato fino ad allora da cattivi governi: era la antica visione dell'Italia quale "alma parens frugum", visione-illusione destinata presto a sbiadire.

### 3. ... inerenti anche il diverso sviluppo socio-economico delle sue diverse parti

Nel 1860 i tre quarti degli Italiani (coloro che non avevano vissuto nel Regno di Sardegna) ignoravano che cosa fosse un governo parlamentare, ignoravano la libertà di religione, di parola, di stampa e di riunione (non a caso migliaia, decine di migliaia di patrioti avevano lasciato, negli anni '50, le loro terre e scelto di vivere a Genova e a Torino) e la più gran parte non conosceva neppure la scuola e il treno: a conferma dei nessi, oggi documentati da cifre, esistenti tra il vigore della vita democratica e lo sviluppo economico e sociale di qualsiasi paese.

La rete ferroviaria, che non superava i 1.800 Km (contro i 9.000 della Francia e i 17.000 delle Gran Bretagna) si stendeva per più di 900 nel Regno di Sardegna, ma non superava i 128 nelle ex province borboniche: non un chilometro percorreva l'Abruzzo, il Molise, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia.

Con riguardo all'istruzione se altissimo era il tasso di analfabetismo (il 75% della popolazione contro il 10% di tutti i paesi nordici, il 20% della Prussia, il 30% dell'Inghilterra) dai dati scomposti risultava che al 50% circa del Piemonte, della Liguria e della Lombardia si contrapponeva il 74% della civile Toscana e l'87% della Campania, della Basilicata, della Calabria e della Puglia con la punta del 90% circa in Sicilia<sup>4</sup>.

Anche il tasso di scolarità nella popolazione tra i cinque e i dieci anni, che era del 93% in Piemonte e in Liguria e del 90% in Lombardia scendeva rapidamente al 36% in Emilia, al 32% in Toscana, al 18% in Campania, Basilicata, Puglia e Calabria e all'8% in Sicilia.

Un paese, quindi, non solo arretrato rispetto allo sviluppo politico, civile, economico della Gran Bretagna, del Belgio e della Francia, ma articolato e complesso anche nelle sue difficoltà: a tutto la nuova Italia doveva provvedere e le risorse erano limitatissime.

I sette Stati preunitari nel 1860 avevano incassato meno di 500 milioni di lire e il nuovo Stato per vivere ne abbisognava di almeno 900.

Nel 1862 l'Italia, nelle cancellerie europee era definita un "cadavere finanziario". Occorreva, quindi, procedere, ma quante diffidenze interne e internazionali. Diffidenza verso la moneta unica, la lira, in un paese prevalentemente di contadini e per di più analfabeti; diffidenza verso i nuovi pesi e misure. Ostilità verso le imposte.

---

<sup>4</sup> Sulle distanze "abissali" con i paesi leader dell'epoca e sulle differenze tra i diversi Stati preunitari si veda G. VECCHI, *In ricchezza e in povertà*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 159 s. e, nello stesso volume, i dati relativi alla salute, alla nutrizione, al reddito, alle disuguaglianze e alla povertà.

Il compito degli eredi di Cavour, gli uomini della “Destra storica”<sup>5</sup> era oggettivamente immane.

#### 4. Il 16 marzo 1876 e l’annuncio del conseguito “pareggio” del bilancio

Ebbene il 16 marzo 1876 Marco Minghetti, l’ultimo presidente del Consiglio espresso dalla Destra storica che, di lì a due giorni, cadde, e Ministro delle finanze<sup>6</sup>, annunciò il conseguito pareggio.

Il tono fu, ancora una volta, modesto e problematico quando l’autorevole uomo politico bolognese disse: “So bene e lo ripeto che l’aver conseguito il pareggio non vuole dire trovarsi in una situazione finanziaria prospera; so bene che, finché avremo carta a corso forzoso e tanti buoni del tesoro in circolazione, finché non vi saranno avanzi, e avanzi cospicui, la situazione finanziaria non si può dire ridente; molto meno si può dire fluida la situazione economica del paese finché tante imposte lo gravano e le sue industrie e le sue attività non siano svolte”.

“Ma che perciò?”, soggiunse il presidente del consiglio “la prima cosa, la più importante, quella da cui dovevamo incominciare, era il pareggio delle entrate e delle spese: era quella la pietra angolare di tutto il restante edificio”<sup>7</sup>. Con questo annuncio, si poteva dire che, nel 1876, la finanza “eroica”, come sarà chiamata, aveva raggiunto il suo scopo. Che quella allocuzione la connotasse era reso palese “dal livello del debito pubblico che, tra il 1861 e il 1876, era aumentato di oltre tre volte (da poco più di tre a quasi dieci miliardi con un incremento assoluto di 6.650 milioni)” ma anche dal fatto che, negli ultimi mesi, aveva iniziato a diminuire rispetto al PIL.

Lo si sa che lo Stato italiano aveva riconosciuto tutti i debiti degli Stati preunitari, cui si erano aggiunti quello veneto e quello pontificio, ma va anche soggiunto che parte di quello nuovo aveva finanziato la guerra contro l’Austria nel 1866, il pagamento di una indennità di guerra alla stessa Austria, la presa di Roma nel 1870 e, nel 1876, il riscatto dalla Società delle ferrovie meridionali delle linee dell’Alta Italia.

Altro consolidato finanziò opere pubbliche, e si può calcolare che circa 2,5 miliardi di consolidato al valore nominale (ossia un terzo circa dell’incremento assoluto) andarono a finanziare i deficit di bilancio in attesa che il nuovo siste-

---

<sup>5</sup> Si veda A. BERSELLI, *Il governo della Destra*, Bologna, il Mulino, 1997.

<sup>6</sup> Si veda G. MARONGIU, *A ricordo di Marco Minghetti ministro delle finanze*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2009, I, pp. 219-288.

<sup>7</sup> Così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, 8 voll., Roma, 1888-1890, V, p. 356.

ma di tassazione portasse le entrate al livello delle spese. Si trattò, dunque, di un debito impegnato in prima linea a costruire lo stato italiano, sia dal punto di vista materiale che istituzionale, un debito che crebbe, ma vide la classe politica impegnata a metterlo sotto controllo, agendo prevalentemente dal lato delle entrate.

Mutò, in qualità e quantità, il prelievo fiscale che, da 477,7 milioni del 1862 (16,3 le entrate patrimoniali, 155,5 le imposte dirette, 64,5 le tasse sui trasferimenti della ricchezza, 104,9 le imposte indirette sui consumi, 121,4 i monopoli e 15,1 altre entrate) salì, nel 1876, per le sei distinte voci a 43,8, 379,5, 152,1, 259,9, 230 e 36,4 milioni.

## 5. I benefici conseguenti a una rigorosa politica fiscale

Degni di nota furono i benefici conseguenti, in un paese dalle limitate risorse, a una politica finanziaria e fiscale severa e rigorosa<sup>8</sup>.

Il pareggio faticosamente raggiunto nel 1876 – cui si contrappose, ma con conseguenze assai meno gravi, il peggioramento delle finanze locali – il rallentamento nell'aumento del debito, il rialzo delle quotazioni di borsa dei suoi titoli (il corso del consolidato, dal 1868 al 1876, salì da 55,29 a 76,25 e il saggio scese da 9,04 a 5.69) erano indici sicuri che la nuova Italia si avviava lentamente verso il raggiungimento di un nuovo equilibrio e tendeva a guadagnare la fiducia dei mercati finanziari stranieri, così profondamente scossa dalla crisi del '65-'66 e – meno gravemente – da quella del '73-'74.

Lo comprovano la progressiva riduzione, dopo il 1870, dell'indebitamento netto verso il resto del mondo e l'incremento delle importazioni e delle esportazioni in una misura superiore a quel che ci si poteva aspettare.

Notevole fu anche lo sforzo nella costruzione delle più importanti infrastrutture ferroviarie, stradali, telegrafiche e postali, che segnarono progressi rilevanti. In sintesi la rete ferroviaria passò tra il 1860 e il 1880 da meno di 2.000 chilometri a 9.290, le strade nazionali e provinciali da 22.500 chilometri a 35.500, le località rurali servite dalle poste da 960 a 3.328, le corrispondenze varie da 108 a 321 milioni, le linee telegrafiche da 990 chilometri a 26.100, il numero degli uffici postali da 335 a 1.565, i telegrammi da 80.000 a 6.800.000, le tramvie da 80 a 705 chilometri. La politica dello Stato si caratterizzò, nettamente, come momento di preparazione infrastrutturale dello sviluppo tant'è che la spesa per opere pubbliche rappresentò, nel primo ventennio unitario, il 25% del totale degli investimenti fissi interni.

---

<sup>8</sup> Per la diffusa trattazione del tema si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica*, Torino, Einaudi, 1995, e più di recente, G. MARONGIU, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'Unità alla crisi di fine secolo*, Firenze, Olschki, 2010.

È significativa, da questo punto di vista, la costituzione, nel 1875, delle Casse di Risparmio postali, progetto che Quintino Sella aveva coltivato dai banchi del governo fin dal 1870 e, per la sua tenacia, divenne, in quell'anno, legge. La realizzazione bene si iscrive nel disegno complessivo di coloro che, tramite l'azione dello Stato, intendevano incidere sul tessuto economico dell'intera Italia perché "se l'alta Italia e in parte la media, con le sue casse di risparmio, con la nascita di banche popolari, poteva fare a meno delle casse di risparmio postali, non potevano farne a meno le province da Roma in giù, più sensibili a ogni guaio bancario, prive di ogni istituto bancario"<sup>9</sup>.

Le Casse, sparse sull'intero territorio nazionale, come gli uffici postali, accolsero il risparmio dei più diffidenti, i contadini, moltiplicarono la raccolta del risparmio privato (dai 20 milioni del 1876 ai 496 del 1896) e, tramite il collegamento con la Cassa dei depositi e prestiti, contribuirono al ricorso al credito da parte dei Comuni e delle Province per la realizzazione di opere di pubblica utilità.

I segni dei progressi compiuti erano visibili e percepibili da tutti perché la costruzione dello stato unitario contribuì anche al mutamento del paesaggio urbano: vi giocarono un ruolo importante l'abbattimento delle cinte murarie delle città, i risanamenti dei centri storici, i nuovi palazzi delle prefetture e delle poste, la trasformazione in edifici pubblici di numerosi complessi ecclesiastici, la costruzione delle ferrovie, l'espansione edilizia.

Il descritto bilancio positivo, di cui v'era consapevolezza, mai modificò un naturale atteggiamento di modestia di coloro che tanto si erano spesi per il raggiungimento del "pareggio"; e, di contro, costoro mai usarono la parola "emergenza", anche se ne dovettero affrontare di continuo in ogni settore. In anni già difficilissimi per l'Italia, sul versante della politica internazionale e interna, avevano toccato con mano le connessioni tra i mutamenti economici mondiali e il bilancio pubblico, avevano convissuto con le pesanti crisi finanziarie internazionali che avevano attraversato gli Stati Uniti e l'Europa e coglievano i segnali dell'ampliamento e dello sviluppo del mercato capitalistico mondiale: l'abbattimento dei costi di trasporto, la modificazione della disponibilità e delle condizioni di offerta delle materie prime agricole e industriali (grano e carbone), la crescita industriale guidata dai nuovi settori ad alta intensità di capitale, tipici della "seconda rivoluzione industriale", l'accresciuta rivalità tra le principali economie e la loro maggiore aggressività.

I Ministri delle finanze mai si fecero avvincere dall'"euforia" – neppure Minghetti al momento dell'annuncio del pareggio – perché ben sapevano che anche il sistema fiscale richiedeva una continua, vigile cura.

---

<sup>9</sup> Così Q. SELLA, il 20 aprile 1875 in *Discorsi parlamentari*, 5 voll., Roma, 1887-1890, I, pp. 506-507.

## 6. Il ruolo dei ministri delle finanze, e in particolare di Quintino Sella, valutato anche alla luce delle mutate condizioni internazionali

Alla luce delle considerazioni esposte ben si giustifica il consenso, anche dei contemporanei<sup>10</sup>, all'opera degli uomini che, succedutisi al governo dal 1861 al 1876, risanarono il pauroso disavanzo delle finanze dello Stato e raggiunsero il pareggio.

“Aver compreso questo imperativo – ha scritto Chabod – averne percepito la terribile importanza, costituisce gran titolo di gloria della Destra nei suoi ultimi anni di governo e, in particolare, la prova indubbia della qualità di uomo di stato di Quintino Sella<sup>11</sup>, la testa forte e secca che fu allora la testa adatta, anche se impopolare. Non finanziere per studi e pratica, divenuto uomo di finanza pubblica per necessità, egli vide chiaramente e chiaramente affermò, con la parola e con fermissima azione, che il vero problema politico d'Italia era quello finanziario e che occorreva affrontare qualsiasi impopolarità pur di salvare il paese dal dissesto economico e dal disonore a cui sarebbe fatalmente seguito il disastro politico; e trascinò dietro a sé tutta la vecchia Destra, uomini di lui assai meno energici come il Minghetti, a sua volta convinto che la breccia ancora aperta nelle finanze fosse quella “per la quale entrano le rivoluzioni col codazzo dell'anarchia e del dispotismo”, e che se ogni giorno aveva il suo affare, l'affare dell'Italia era allora il riordinamento delle finanze, ancor più importante e preoccupante della stessa questione ecclesiastica”<sup>12</sup>.

Questi essendo gli autorevoli e noti consensi, la drammaticità e la urgenza con le quali fu posto il problema finanziario si apprezzano ancora di più se si riflette che, proprio in quegli anni, e specialmente dopo il 1870, andava mutando radicalmente il generale clima europeo.

“Terminate le grandi lotte politiche, le nuove generazioni e gli stessi vecchi patrioti e combattenti si davano agli affari; e la concorrenza e la lotta dei mercati, dal canto loro, conferivano a suggerire il primato dell'energia, della forza, della capacità pratica sui motivi etici e razionali”<sup>13</sup>.

Il neoimperialismo del periodo 1875-1914 – perché di questo si tratta – “fu motivato in effetti da una curiosa mistura di nazionalismo e di volontà di espansio-

<sup>10</sup> Si vedano le argomentatissime riflessioni di A. MAGLIANI, *L'esposizione finanziaria*, in *Nuova Antologia*, 1874, pp. 194-196.

<sup>11</sup> Si veda G. MARONGIU, *Quintino Sella scienziato e statista per l'unità d'Italia*, Roma, Accademia nazionale dei Lincei, 2013, pp. 345-400.

<sup>12</sup> Così F. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, p. 500.

<sup>13</sup> Così B. CROCE, *Storia d'Europa nel secolo XIX*, Bari, Laterza, 1932, p. 228.

ne e diventò particolarmente violento durante la grande depressione del 1873-1896.

“Lo sviluppo economico era adesso anche una lotta economica: una lotta che serviva a separare i forti dai deboli; a scoraggiare gli uni e a irrobustire gli altri; a favorire le nuove nazioni fameliche a spese delle vecchie. Alle visioni ottimistiche di un futuro di indefinito progresso, subentrarono l’incertezza e uno strenuo agonismo<sup>14</sup>”.

E negli stessi anni l’economia capitalistica subì alcuni importanti cambiamenti. “Un’era di nuove fonti di energia, (elettricità e petrolio, turbine e motori a combustione interna), di nuove macchine basate su nuovi materiali (acciaio, leghe, metalli non-ferrosi), di nuove industrie basate sulla scienza, come l’industria in rapida espansione della chimica organica. Entriamo sempre più, in secondo luogo, nella economia del mercato interno di consumo, inaugurata dagli Stati Uniti e favorita non solo (e finora, in Europa, limitatamente) da redditi di massa crescenti, ma soprattutto dal grande incremento demografico dei paesi sviluppati. Dal 1870 al 1910, la popolazione europea salì da 290 a 435 milioni; quella degli Stati Uniti da 38,5 a 92 milioni. In altre parole, entriamo nel periodo della produzione di massa, compresa quella di beni di consumo durevoli”<sup>15</sup>.

C’era di più. “Perfino la grande società degli spiriti, la repubblica delle lettere, si scisse, sotto la pressione delle passioni nazionali; e là dove, prima, gli uomini di alta cultura e alto ingegno s’erano generalmente sentiti europei più ancora o almeno quanto francesi, italiani ecc., poi si sentirono anzitutto, anzi spesso esclusivamente francesi, italiani, tedeschi ecc.

“I “chierici” del mondo moderno, cioè gli uomini di studio, per dirla con Julien Benda (*La trahison des clercs*), divennero anch’essi uomini di parte e anziché all’avvento di una grande comunità spirituale europea lavorarono spesso a dissolvere ogni possibilità di comunità, per lasciar sussistere soltanto la nuova divinità, il singolo Stato lanciato sulla via della conquista, cioè proprio sulla via che al senso europeo degli uomini del ’700 era apparsa la via del male”<sup>16</sup>.

Orbene, gli uomini della Destra storica capirono che l’ambiente andava mutando. Oggi scrisse Bonghi: “... hanno perduto valore certi principi ideali, che hanno, negli anni scorsi, creato un certo vincolo comune di simpatia tra popolo e popolo, sicché la dignità e la coerenza dei partiti liberali è consistita nel professarli a dispetto d’ogni apparenza di contrario interesse. Oggi, non basta che una nazione parli di rivendicare il diritto suo, perché trovi aiuto, non diciamo di

---

<sup>14</sup> Così D. LANDES, *Cambiamenti tecnologici e sviluppo industriale nell’Europa Occidentale, 1750-1914*, in *Storia economica di Cambridge*, VI, 1, Torino, Einaudi, 1974, p. 505.

<sup>15</sup> Così E.J. HOBSBAWM, *Il trionfo della borghesia 1848-1875*, Bari, Laterza, 1976, p. 374.

<sup>16</sup> F. CHABOD, *Storia dell’idea d’Europa*, Bari, Laterza, 1961, pp. 197-198.

mano, ma neanche d'augurio; e alla libertà stessa si offre un culto meno spassionato ...”<sup>17</sup>.

Proprio per questo in essi si rinforzò – se ve ne fosse stato bisogno – il convincimento, espresso in termini drammatici e ultimativi, che occorreva affrontare qualsiasi “impopolarità” pur di salvare il paese dal dissesto economico: “Supponete – disse Sella ai suoi elettori in Bioglio il 18 ottobre 1874 – un nemico mortale dell'unità e libertà d'Italia. Io non so quale condotta più efficace al suo intento potrebbe tenere che spingendoci all'aumento di spese e trattenendoci dall'incremento del lavoro e del sacrificio, cioè dalle imposte”<sup>18</sup>.

Era quindi in gioco non solo l'unità ma anche la libertà del Paese.

Occorreva accelerare i tempi nella sistemazione del bilancio statale perché essa era la necessaria premessa per lo sviluppo, in campo economico, di quelle iniziative che, sole, avrebbero evitato al paese un nuovo vincolo di dipendenza, quello dei paesi sottosviluppati.

Il problema non era più solo quello di difendersi dalle accuse e dalle iniziative politiche dei reazionari d'Italia e d'Europa, ma anche di evitare che l'Italia, nel pieno dell'età dell'acciaio e del vapore, fosse condannata ad una condizione di dipendenza economica e quindi di subalternità politica.

## 7. La creazione di un sistema fiscale nazionale nuovo

Nella valutazione di tanta immane opera si è scritto che, manifestandosi in pieno gli effetti della conquista regia, dell'unificazione dall'alto, il sistema fiscale piemontese, adatto ad un'economia relativamente ricca, avanzata ed espansiva, venne esteso a tutto il Paese.

Questo si leggeva – e lo si legge ancora nella manualistica giuridica ed economica – ma l'asserzione non regge al vaglio critico.

In primo luogo non vi sarebbe che da compiacersi della presunta paternità “piemontese”. Infatti, mentre nel regno di Sardegna i principi di diritto finanziario di Adam Smith e di Pietro Verri trovavano, come ha scritto un illustre studioso, alcune applicazioni, il “paternalismo pontificio e borbonico lasciava poco spazio ai principi di uguaglianza, di legalità e di certezza del diritto anche con riguardo ai tributi”<sup>19</sup>: è sufficiente ricordare gli articoli 25 e 30 dello Statuto albertino, concesso nel 1848 e non revocato nel 1849.

---

<sup>17</sup> Così R. BONGHI, *Rassegna Politica del 1° novembre 1871*, in *Nuova Antologia*, XVIII (1871), p. 679.

<sup>18</sup> Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, p. 873.

<sup>19</sup> Così F. FORTE, *Manuale di teoria, politica, e istituzioni della finanza pubblica*, Milano, Garzanti, 1981, p. 322.

Ma detto ciò è lecito dubitare che il Regno di Sardegna, al di là dei principi, avesse il prestigio e la forza per imporre il proprio sistema fiscale a tutto il Paese. Infatti, “Il piccolo Piemonte, che pure aveva svolto, in occasione dell’unificazione nazionale, un ruolo promotore, e in un certo senso paragonabile a quello prussiano in relazione alla fondazione del *Kaiserreich*, anche semplicemente dal punto di vista territoriale era qualcosa di diverso dalla “grande” Prussia e non poteva imporsi in modo incondizionato alle élites dirigenti di una serie di stati regionali presso i quali si era presentato con un messaggio di liberazione.

“In una situazione di grande debolezza interna e di insicurezza internazionale, fu necessario ricorrere al coinvolgimento del più vasto schieramento possibile di forze civili pluriregionali, al fine di garantire al nuovo Stato condizioni minimali di governabilità”<sup>20</sup>.

Venendo al tema specifico, quale che sia la rispondenza al vero della taccia di “piemontesismo” attribuita all’immensa opera di unificazione legislativa e amministrativa realizzata dalla Destra storica – la locuzione fu già allora utilizzata nella polemica politica quotidiana<sup>21</sup> e la questione ha fatto scorrere fiumi di inchiostro – ebbene essa mal si attaglia all’ordinamento tributario dell’Italia unita.

Ciò è manifesto ove ancora si indugi sull’analisi e se ne tragga la sintesi.

All’indomani dell’unità, furono abbattute le dogane che cingevano il Regno delle Due Sicilie “d’una immensa muraglia”, ma si trattò di una scelta, quella rigorosamente liberista, che, dettata da Cavour, il suo grande ispiratore, era in linea con l’Europa e in particolare con la Francia e l’Inghilterra e sulla quale concordavano, con rare eccezioni, tutti i settori del movimento nazionale.

Eguale, con riguardo ai tributi indiretti sugli affari, quali le imposte di registro, di successione, di bollo, “Il ministro Bastogi – scrisse Luigi Galeotti – “non solamente modificò sostanzialmente le tariffe della legge sarda, ma modificò gli stessi criteri della legge francese in quelle parti che parvero o troppo fiscali o troppo difformi dalle abitudini *italiane*”<sup>22</sup>.

Nuova fu anche l’imposta sul macinato, la prima imposta di fabbricazione<sup>23</sup> provvedimento esponenziale, ma non unico di una politica fiscale volutamente

---

<sup>20</sup> Così M. MERIGGI, *La borghesia italiana*, in AA.VV., *Borghesie europee dell’Ottocento*, a cura di J. Kocka, Venezia, Marsilio, 1989, p. 168.

<sup>21</sup> Parlando all’Associazione costituzionale romana, il 21 marzo 1879, a proposito degli errori della Destra storica, Silvio Spaventa disse: “la taccia di piemontesismo fu il principio dell’impopolarità del partito moderato fuori del Piemonte; e la Sinistra si servì dappertutto di quest’arma per combatterci” (così S. SPAVENTA, *La politica della Destra. Scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Bari, Laterza, 1910, p. 27).

<sup>22</sup> Così L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d’Italia. Studi e ricordi*, Firenze, Le Monnier, 1866, p. 103.

<sup>23</sup> Si veda G. MARONGIU, *La tassa sul macinato: un nome vecchio per un tributo nuovo*, in *Rivista di storia dell’agricoltura*, 2009, dicembre, pp. 25-98.

dura perché occorre, come disse Sella, contenere e ridurre il peso dei prestiti “ma principalmente per sopperire alle deficienze che presentavano gli annuali bilanci”, che continuavano ad assorbire capitale distogliendoli da altre iniziative “vitali alla prosperità nazionale, quali l'industria e il commercio”<sup>24</sup>.

Provvedimento certamente pesante ma che, proprio perciò, trovò il proprio contrappeso in scelte fiscali ispirate alla equità: l'applicazione della ritenuta ai titoli del debito pubblico con un maggior gettito di settanta milioni; l'aggravamento dell'imposta di successione, contro l'opposizione della Sinistra, il potenziamento dei poteri accertativi nell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile, l'istituzione dell'imposta comunale di famiglia, un tributo personale e moderatamente progressivo e, constatazione di grande momento, “la forte riduzione delle spese militari”<sup>25</sup>.

Rilevantissime furono, inoltre le novità sul versante delle imposte dirette.

Il 14 luglio 1864, furono approvati il conguaglio provvisorio dell'imposta fondiaria, e, non a caso, anche la legge istitutiva dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile.

Era il punto di arrivo di un'opera riformatrice “ardua, odiosa, impopolare ma giusta e necessaria, assunta arditamente dal governo e dal parlamento con mirabile abnegazione e con pari risolutezza”, che, nel giro di tre anni, aveva interessato “le tasse di regalia, delle successioni, del registro, della manomorta, della società, del bollo, del dazio di consumo, della proprietà fondiaria e della ricchezza mobile”<sup>26</sup>.

Faticosissimo e meritorio (seppure consapevolmente non definitivo) fu il conguaglio dell'imposta fondiaria solo che si rammenti che i ventidue catasti vigenti nel 1862 differivano per l'epoca a cui risalivano (si andava dal catasto della Garfagnana del 1533 al nuovo censo lombardo-veneto del 1846), per il metodo di valutazione dei terreni (talvolta era considerato il reddito effettivo, tal'altra l'ordinario), per il metodo di formazione dei catasti (per la metà descrittivi, per la metà geometrico-particellari), e per il contenuto dell'estimo che a volte comprendeva e a volte escludeva le case rustiche, i canali irrigatori, i terreni sterili o semplicemente incolti.

Ebbene il legislatore del 1864, impossibilitato a eliminare per ragioni di tempo e di costi, le differenze di peso che esistevano fra i sinoli contribuenti, intese procedere a quella che può definirsi una sorta di perequazione esterna eguagliando, per quanto possibile, il carico dell'imposta fondiaria fra i vari compartimenti del nuovo regno.

<sup>24</sup> Le frasi virgolettate sono tutte dal discorso del 28 marzo 1868 in Q. SELLA, *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, p. 232.

<sup>25</sup> Si veda L. CASOTTI, *La pace armata e l'esercito italiano*, in *Nuova Antologia*, fasc. 29, 1875, pp. 921-923.

<sup>26</sup> L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia*, cit., pp. 100-112.

Fu un provvedimento audace almeno per tre ragioni, per la aumentata pressione fiscale sulla proprietà fondiaria, per la vitale importanza degli interessi economici colpiti in quello specifico settore e per la diversa ripartizione regionale del sacrificio in un paese di recente unità e quindi viepiù sensibile al contrasto degli interessi locali e particolari.

E quell'opera riformatrice lì non si fermò perché, nel 1865, la tassazione del reddito urbana fu staccata dalla tradizionale imposta sulla terra e fu istituita l'imposta sui fabbricati. Era un tributo nuovo per l'Italia e per l'Europa e moderno nella concezione e nella concreta disciplina<sup>27</sup> perché "l'amministrazione finanziaria poté trovarsi di fronte contribuenti singolarmente presi ad uno ad uno e poté più facilmente crescere i redditi imponibili quando essi erano cresciuti, impresa non facile nel sistema dell'imposta sui terreni"<sup>28</sup>.

Lo stesso giorno, il 14 luglio 1864, nel quale fu approvato il conguaglio provvisorio dell'imposta fondiaria, giungeva in porto, e non a caso, anche la legge istitutiva dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile.

Quanto a quest'ultima, era sufficiente "un rapido sguardo alla legislazione preesistente per convincere che la necessità di stabilire per tutto il regno una tassa uniforme era reclamata dai bisogni dell'erario, non meno che dai principi della giustizia" ... "Le ineguaglianze, che notammo esistere fra le diverse province italiane rispetto al dazio di consumo, erano anche maggiori rispetto alle tasse che i nostri antichi chiamavano del Mobile e del Guadagno"<sup>29</sup>.

Enormi, quindi, le difficoltà e le resistenze che tra il 1862 e il 1864, si dovettero superare perché a fronte dei riformatori, guidati da Sella e da Minghetti<sup>30</sup>, v'erano i favorevoli allo *status quo* ("il mantenimento delle imposte esistenti dove esistono") con al più l'introduzione, per le province che ne fossero prive, di alcune "nuove imposte speciali ... come per esempio sulle pensioni, sugli stipendi, sui capitali" e comunque senza l'abbandono delle imposte molteplici che "procedono per indizi, sintomi critici perché non mirano ad accertare o verificare la ricchezza tassabile, ma per via di supposizioni la deducono o l'argomentano".

Risultò al fine prevalente la soluzione moderna e così la ricchezza mobiliare fu colpita, dal 1864, da un tributo nuovo e unico per tutto il Regno, che tassava i

---

<sup>27</sup> Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica*, cit., pp. 77-103.

<sup>28</sup> Così L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza, 1928, pp. 11-12.

<sup>29</sup> L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia*, cit.

<sup>30</sup> La splendida relazione predisposta da Sella per il progetto di legge presentato alla Camera il 18 novembre 1862 e divenuta la relazione governativa alla legge 14 luglio 1864, n. 1830, è pubblicata come Q. SELLA, *Relazione del 18 novembre 1862 alla Camera in Documenti e discussioni sulla formazione del sistema tributario italiano*, S. BUSCEMA-N. D'AMATI (a cura di), 2 parti, Padova, Cedam, 1961, parte seconda, p. 45.

redditi non colpiti dalle imposte sui terreni e sui fabbricati e colpiva tutti, cittadini e stranieri, ma non per i redditi posseduti all'estero<sup>31</sup>.

Si trattava di una imposta reale, sul reddito mobiliare netto<sup>32</sup> e non sui sintomi<sup>33</sup>, risultante dalla dichiarazione controllata (fu questa una novità assoluta nel panorama europeo)<sup>34</sup> e al suo interno v'era un trattamento speciale per l'industria agricola e per la rendita pubblica e, novità assoluta in tutta l'Europa, era prevista e disciplinata la discriminazione qualitativa dei redditi: il che significava che i redditi di lavoro erano meno tassati di quelli di impresa e questi, a loro volta, meno di quelli di capitale<sup>35</sup>.

In sintesi l'imposta di ricchezza mobile, istituita nel 1864, fu, per unanime riconoscimento<sup>36</sup>, ben più moderna degli analoghi tributi allora vigenti nella prosperosa Francia del secondo Impero e nella forte e temuta Germania bismarckiana e portò un sostanziale e sostanzioso contributo al raggiungimento del pareggio nel 1876<sup>37</sup>.

Istituendo un tributo nuovo per tutto il Regno e per tutti coloro che furono chiamati a pagarlo – per le province già papaline e borboniche che mai avevano conosciuto la tassazione della ricchezza mobile sotto qualsiasi forma e per quelle che avevano sperimentato le tasse induttive, per sintomi, quali le piemontesi tasse di patente e imposta personale-mobiliare – quel ceto dirigente ancora una volta seppe sconfiggere vecchie e nuove paure e guardare lontano superando i condizionamenti delle esperienze dell'amato "Piemonte" e le suggestioni che venivano dalla vicina Francia: constatazione non da poco ove si pensi all'influenza politica e culturale esercitata in quegli anni dal nostro potente vicino, quale traspariva dalla nostra politica estera e dai trattati commerciali.

E le attese, grazie anche all'opera di quella prima classe dirigente, non andarono deluse tant'è che, se "l'industria vera e propria era all'unificazione del paese in posizione assai marginale, mentre l'artigianato era più o meno diffuso in relazione alla domanda locale e quindi ai redditi, generati dalle varie agricol-

<sup>31</sup> Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica*, cit., pp. 105-162.

<sup>32</sup> Con la deduzione delle spese inerenti la produzione del reddito.

<sup>33</sup> Le tasse molteplici e per sintomi furono abbandonate perché "esse non potevano aspirare a nessun progressivo sviluppo di qualche importanza" (così M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, p. 439) e perché "la tassazione dei redditi deve procedere logicamente, abbandonare le antiche vie tortuose e non deve né proteggere industrie, né favorire classi speciali" (così Q. SELLA, *Relazione al disegno di legge del 18 novembre 1862, alla Camera*, cit., p. 45 ss.

<sup>34</sup> In Francia un'identica proposta fu duramente bocciata nel 1871.

<sup>35</sup> Questa fu giudicata una delle "qualités-admirables" del tributo: si veda E.R.A. SELIGMAN, *L'impôt su la revenue*, trad. franc., Parigi, Giard & Brière, 1913, p. 410.

<sup>36</sup> Si veda, solo indicativamente, A. VESSELOWSKY, *L'impôt sur la revenue mobiliere en Italie*, Saint Petersburg, 1879.

<sup>37</sup> Per i dati sul gettito si veda *retro* al par. 4.

ture, cinquant'anni dopo, l'Italia aveva, ad un grado di sviluppo più o meno avanzato, tutte le industrie moderne: dalla metallurgia all'elettricità, dalla gomma alle automobili, dai concimi chimici allo zucchero”<sup>38</sup>.

Non a caso Quintino Sella è stato definito, “il più compiuto e coerente portatore di una strategia industrialista entro la classe dirigente politico-intellettuale di quegli anni”<sup>39</sup>.

E sta di fatto che l'imposta di ricchezza mobile, dopo tre lustri, gettò più dei tributi fondiari e si rivelò uno strumento atto a superare diverse valutazioni storiche, politiche, economiche e sociali, idoneo a reggere il futuro, a costituire il perno dell'ordinamento tributario italiano per più di cento anni, fino al 31 dicembre 1973.

Ma soprattutto mutò e si rovesciò il contributo quantitativo che ogni grande gruppo di tributi diede al gettito complessivo. Anche nel Regno di Sardegna, tra il 1849 ed il 1858, il deficit di bilancio fu ridotto grazie soprattutto all'aumento delle entrate tributarie che crebbero, tra il 1850 ed il 1858, del 5,2% all'anno, ma nel 1858 le imposte indirette costituivano ancora oltre il 56% delle entrate.

Percentuale che, dieci anni dopo, nello Stato unitario, come qui di seguito si vedrà, era scesa ben al di sotto del 50% a tutto vantaggio dei tributi sui fabbricati, sulla terra, sulla ricchezza mobiliare, sul patrimonio nonostante l'introduzione della famigerata tassa sul macinato.

E i relevantissimi elementi di novità andarono ben oltre i profili sostanziali dell'imposizione.

Una vera rivoluzione fu attuata nell'organizzazione periferica quando, nel 1869, le vecchie direzioni compartimentali furono soppresse.

In loro vece furono istituite, in ogni provincia (quando Ministro delle finanze era ancora Cambray Digny), le Intendenze di finanza<sup>40</sup>, Distinte in quattro classi a seconda dell'importanza, vi si concentrarono le attribuzioni che spettavano alle direzioni compartimentali del demanio e delle tasse sugli affari, delle imposte dirette, del catasto, dei pesi e delle misure, delle gabelle: fu così “raccolta la direzione dei vari servizi finanziari dapprima disseminati in speciali direzioni compartimentali”<sup>41</sup>.

Su un piano diverso, non ci si limitò a sfruttare l'operosità dell'apparato burocratico – conseguente, ritengo, non solo a una convinta dedizione ma an-

---

<sup>38</sup> Così V. ZAMAGNI *Dalla periferia al centro*, Bologna, il Mulino, 1990, p. 101. ss.

<sup>39</sup> Così G. ARE, *Alle origini dell'Italia industriale*, Napoli, Guida, 1974, p. 252; si veda *infra*.

<sup>40</sup> Si veda il r.d. 26 settembre 1869, n. 5286 e a commento E. CAPACCIOLI, *La nascita delle Intendenze di finanza*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, I (1972), p. 425 ss.

<sup>41</sup> Così G. FINALI, *La finanza italiana. Sua storia e suoi problemi*, cit., p. 247.

che al fatto che esso lavorava “senza uno statuto e con poche garanzie”<sup>42</sup> – ma se ne utilizzarono appieno le capacità tecniche e professionali.

Se ne ebbe una eccellente riprova quando si pose mano alla disciplina della riscossione dei tributi e alla conseguente gestione della nuova figura professionale dell'esattore. Accadde nel 1871 (ministro delle Finanze era Sella, nel governo Lanza) quando giunse in porto la legge<sup>43</sup> che, ispirandosi ai principi attuati nel Lombardo-Veneto dal 1816, prevedeva la riscossione delle imposte dirette erariali e delle sovrimposte provinciali e comunali a mezzo di esattori comunali e consorziali, retribuiti ad aggio dal Comune, nominati per cinque anni e per concorso ad asta pubblica e che avevano l'obbligo del “non riscosso per riscosso”. Fu un lavoro enorme perché poche persone, come ricorda Giolitti, e in pochi mesi, gestirono millecinquecento contratti di esattoria, ma fu anche un passo importantissimo nella sistemazione delle pubbliche entrate, tant'è che Sella, nel 1874, e Minghetti, nel 1876, constatarono che “nella riscossione delle imposte dirette erano scomparsi o quasi gli antichi arretrati e le confusioni”<sup>44</sup>.

## **8. Le ragioni della prevalenza dell'imposizione reale e proporzionale in una prospettiva attenta anche all'equità: la discriminazione qualitativa dei redditi**

Non appare neppure convincente l'affermazione con la quale si è inteso sottolineare che “la borghesia si aggrappò all'imposta sul macinato dopo essere riuscita a mandare praticamente a monte l'imposta generale”<sup>45</sup>.

Se “la borghesia” avesse dovuto “aggrapparsi alla tassa sul macinato”, ben poca strada – di fronte all'enormità dei problemi gravanti sull'Italia unita – avrebbe fatto non solo essa ma l'intero paese: cinquanta, sessanta milioni di gettito avevano, infatti, un senso in un piano volto a sanare il disavanzo, ma non potevano certo costituire un architrave cui fissare un intero assetto politico e sociale.

La stessa locuzione “borghesia” è, nel concreto, estremamente equivoca, perché se nella Destra storica che, pressoché compatta, votò a favore dell'imposta sul macinato i borghesi non mancavano (ma accanto a Ferrara, a Lanza, a Sella, a Minghetti operarono il barone Ricasoli e il conte Cambray-Digny) la

---

<sup>42</sup> Così S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, nuova ed., Torino, Einaudi, 1991, p. 16.

<sup>43</sup> È la legge 20 aprile 1871, n. 19.

<sup>44</sup> Così G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario italiano e i suoi effetti economici e sociali*, 2 voll., Torino, F.lli Bocca, 1883 e 1887, vol. II, p. 890.

<sup>45</sup> Così L. BULFERETTI, *Socialismo risorgimentale*, Torino, Einaudi, 1949, prima ed. nei Reprints, 1975, p. 239.

Sinistra, il cui *humus* era più esclusivamente borghese, votò contro, salvo il cosiddetto “terzo partito” di Mordini.

Nel merito dell’asserzione si è già ricordato che, allorquando, nel 1868, fu istituita l’imposta sul macinato, lungi dall’aggrapparsi ad essa, furono effettuate scelte compensative rilevanti e furono ridotte (anche negli anni successivi) le spese e in particolare quelle militari.

Quanto all’aver mandato a monte l’imposta generale, l’affermazione è assolutamente inesatta se si intendeva dire che qualche tipologia di reddito sfuggiva all’imposizione perché, “Come la “income tax” inglese – lo precisò ottant’anni fa Luigi Einaudi – la nostra imposta sui redditi di ricchezza mobile può dirsi, perciò, una vera imposta generale sui redditi e tale sua natura di generalità è confermata da ciò che essa espressamente colpisce tutti i redditi non tassati dalle altre due imposte, sui terreni e sui fabbricati”<sup>46</sup>.

Così come non è puntuale l’asserzione che il progetto elaborato da Antonio Scialoja nel 1866 “fu mandato a monte”. Esso fu discusso alla Camera per più di un mese (nonostante le emergenze economiche e politiche che segnarono quell’anno) e trovò il dissenso non solo di eminenti uomini politici come Sella, Minghetti, Depretis e Magliani, ma anche di autorevoli studiosi come Pescatore: ne fece una impareggiabile sintesi Emilio Barone quando concluse la sua attenta analisi con l’affermazione che “in Italia, nel 1866, la riforma vagheggiata da Scialoja e da altri si sarebbe risolta in un aggravio ingiustificato sui proprietari terrieri”<sup>47</sup>.

Se, invece, con il riferimento all’asserita bocciatura di un’imposta generale, si è inteso proporre un’obiezione di principio a quel sistema tributario e cioè la mancanza di una tassazione personale e progressiva del reddito netto totale del contribuente, le considerazioni da svolgere sono diverse e ben più ampie.

È certamente vero che, in quel sistema, la tassazione avveniva, precipuamente, sulla base di imposte reali e proporzionali essendo colpiti i singoli redditi provenienti dalle diverse fonti di reddito e non il reddito complessivo goduto dalla persona.

Ma è altrettanto vero che, nella disciplina della imposta di ricchezza mobile, erano previste esenzioni dei redditi minori, riduzioni per i redditi medi e, soprattutto la cosiddetta modernissima discriminazione qualitativa per cui erano tassati in misura diversa e decrescente, pur a parità di importo, i redditi di capitale, quelli misti di capitale e lavoro e quelli derivanti da lavoro puro e questa distinzione, non trovò, fuori d’Italia, nessun emulo, neppure nella avanzatissima Inghilterra.

Lo si sottolineò durante i lavori dell’Assemblea costituente (1946) che: “La distinzione (e differente tassazione) fra redditi da puro capitale, da lavoro e mi-

---

<sup>46</sup> Così L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano*, cit., p. 13.

<sup>47</sup> Così E. BARONE, *Studi di economia finanziaria*, in *Scritti di finanza*, Padova, Cedam, 1970, p. 120.

sti, che introdotta nell'imposta di R.M. italiana fin dal 1864, fu solo nel 1907 accolta nell'*income-tax* inglese, rappresenta un grande progresso sulla via della perequazione, riconoscendo che due redditi anche nominalmente eguali debbono esser trattati diversamente quando diversa è la loro situazione rispetto alla necessità di parziale accantonamento per risparmio<sup>48</sup>.

Già avviata era, quindi, l'attenzione per le diverse capacità contributive nell'imposizione diretta erariale mentre, nell'imposizione locale, non vennero mai meno le imposte personali e moderatamente progressive perché tale era l'imposta di famiglia (1868).

D'altro canto, se queste sono le constatazioni in punto di fatto, non si possono dimenticare i pregi di semplicità, di chiarezza, di generalità, di esattezza e le profonde ragioni politiche ed economiche che, per buona parte del secolo XIX, fecero preferire le imposte reali a quelle personali, le proporzionali alle progressive<sup>49</sup>.

L'imposta personale progressiva sul reddito (a complemento di quelle reali) – si è osservato – “con le finalità di giustizia protese a liberare le classi meno abbienti di parte del carico tributario, è frutto del prevalere delle correnti democratiche sulla fine del secondo XIX”<sup>50</sup> quando in specie il suffragio universale diede alle classi popolari il mezzo di fare sentire il proprio peso nella vita pubblica.

Ma il sistema di imposizione personale acquistò favore anche perché il terreno gli fu preparato dal sistema precedente di imposizione reale.

E così quando Nitti scriverà (nel 1905) che “Negli Stati moderni tende sempre più a prevalere l'imposta unica complementare sul reddito, che realizza più economicamente il fine dell'imposta progressiva, in quanto non turba l'assetto storico delle vigenti imposte dirette ed anzi può perfezionarlo”, molti decenni erano ormai trascorsi dai primi anni di vita unitaria.

## 9. Il rapporto tra imposte dirette e indirette: la crescita delle prime e la diminuzione delle seconde

Le considerazioni svolte spiegano l'importanza che anche le imposte indirette sui consumi ebbero, in quei lontani anni, in un paese certamente non ricco, quale era l'Italia.

---

<sup>48</sup> G. BORGATTA, *Le imposte sul reddito*, in *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, V, Roma, Finanza, Relazione, 1946, p. 268 s. e spec. p. 274.

<sup>49</sup> “Il secolo XIX può, invero, essere chiamato il secolo dell'imposta reale”: così L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze*, Torino, “La Riforma Sociale”, 1932, p. 141.

<sup>50</sup> Così E. D'ALBERGO, *La crisi dell'imposta personale sul reddito*, Padova, Cedam, 1931, p. 9.

E quindi esse giustificano l'affermazione che, attraverso le imposte sul macinato, sul sale e sul bestiame, furono gravati anche e pesantemente i contadini, gli artigiani e gli operai.

Ma non giustificano la asserzione che “la politica finanziaria del nuovo Regno ebbe uno spiccatissimo carattere di classe” reso evidente – lo denunciava la Sinistra nell’infuriare della contingente polemica politica – dall’elevata percentuale delle entrate provenienti dalle imposte “indirette sui consumi che colpiscono troppo gravemente le classi bisognose”<sup>51</sup>.

Assumeva, cioè, la Sinistra, che, decrescendo la parte del reddito destinata ai consumi col crescere del reddito, le imposte indirette sui consumi prelevavano una percentuale maggiore sopra il reddito dei più poveri che non sopra quello dei più ricchi onde – lo si dice ancora oggi, ma con minore sicurezza– la prevalenza delle imposte indirette avrebbe indicato una distribuzione più regressiva mentre una prevalenza di quelle dirette avrebbe denotato una distribuzione più progressiva o meno regressiva<sup>52</sup>.

Orbene, se questa è la premessa, i dati e le loro elaborazioni confortano la conclusione che, durante il governo della Destra e fino al 1876, le entrate dello Stato provenienti dalle imposte indirette sui consumi furono certamente pesanti ma mai prevalenti.

Il gettito di tutti i gruppi di imposte per quinquennio, negli anni che ovviamente interessano, fu infatti il seguente:

(in milioni di lire correnti)					
Periodo	Imposte Dirette	Imposte sullo scambio della ricchezza	Imposte sui Consumi	Monopoli	Totale
1861	128,30	50,65	81,55	99,50	360,00
1862-66	763,90	359,23	434,79	654,61	2.212,53
1867-71	1.275,53	508,43	759,34	966,01	3.509,31
1872-76	1.713,54	743,54	1.161,47	1.086,86	4.705,41

Dall’esame del prospetto si evince che, in tutti e tre i quinquenni considerati, il totale delle imposte dirette e delle imposte sullo scambio della ricchezza (che

<sup>51</sup> La denuncia è riportata da A. ROMANO, *Storia del movimento socialista in Italia. II. L’egemonia borghese e la rivolta libertaria*, 3 voll., Bari-Roma, Laterza, 1966, p. 100.

<sup>52</sup> Si veda S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, Cedam, 1976, p. 265 il quale ricorda che oggi si dubita dell’assolutezza di quella conclusione perché “la contrapposizione così netta tra gli effetti distributivi delle imposte dirette ed indirette risponde in parte ad un’eccessiva fiducia nelle conclusioni della teoria degli effetti delle imposte”.

si ricordi sono finanziariamente imposte sul patrimonio)<sup>53</sup> sempre superò il totale delle imposte sui consumi e dei monopoli.

Ma v'è di più: mentre rispetto al totale 100 il gettito delle imposte sui redditi aumentò dal 34,53% (1862-67) al 36,34 (1867-71) e ancora al 36,42 (1872-76) e quello delle imposte sullo scambio della ricchezza dal 16,23 (1862-67) diminuì al 14,49 (1867-71) e poi riaumentò al 15,80 (1872-76), invece il gettito di tutte le imposte sui consumi, compresi i monopoli, – con un andamento contrario a quello del Regno di Sardegna – diminuì costantemente dal 49,24, del 1862-66, al 49,17 del 1867-71, al 47,78 del 1872-76.

I risultati non mutano ove si abbia riguardo a stime diverse<sup>54</sup> onde autorevolmente condivisa è la conclusione che se “le imposte sul reddito e sul patrimonio (tra essi incluse anche quelle di registrazione dei trapassi immobiliari e di successione) fornivano, nel 1860, il 46% delle entrate fiscali ne fornirono oltre il 50% al termine del governo della Destra”<sup>55</sup> mentre la percentuale delle entrate provenienti dalle imposte sui consumi, scesa dal 1862 al 1876, “aumentò, invece, continuamente dopo il 1876 con i governi della Sinistra”<sup>56</sup>.

Sono dati, quelli ora ricordati, che hanno trovato conferma in successive elaborazioni e riflessioni ove si dà atto che “Le imposte dirette statali subirono un rilevante sviluppo nel primo decennio dopo l'unificazione” (“Al termine dei primi dieci anni del giovane regno la loro percentuale sul reddito era pressoché raddoppiata così come la pressione fiscale statale globale”) e si soggiunge: “Le imposte dirette erano, attorno al 1870, in percentuale sul reddito nazionale il quattro%” onde “Considerando che la pressione fiscale complessiva era, a quel tempo, attorno all'8%, esse costituivano la metà del gettito tributario”<sup>57</sup>.

In quei lontani anni la dinamica delle imposte dirette e quella della pressione fiscale procedettero di pari passo e la conclusione non muta, per gli anni in cui governò la Destra storica, neppure se si ha riguardo alla finanza locale e al rapporto, in essa, tra i prelievi diretti e quelli indiretti sui consumi, ancorché Sella e Minghetti, per raggiungere il pareggio, consapevolmente sacrificarono l'autonomia degli enti locali<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Si pensi alle imposte di successione e di registro.

<sup>54</sup> Si veda M. ROMANI, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, (1815-1882), a cura di G. Zaninelli, Bologna, il Mulino 1982, pp. 443-443, tabella 37.

<sup>55</sup> Così F. COPPOLA D'ANNA, *Popolazione, reddito e finanze pubbliche dell'Italia dal 1860 ad oggi*, Roma, Partenia, 1946, p. 102 ed ivi i dati.

<sup>56</sup> Così G. PARRAVICINI, *Lineamenti storici del sistema fiscale italiano*, in *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1986, pp. 25-26.

<sup>57</sup> Così F. FORTE-P. BONDONIO-L. JONA CELESIA, *Il sistema tributario*, Torino, Boringhieri, 1980, pp. 243-244.

<sup>58</sup> Si veda al par. successivo.