

Gianni Marongiu *, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'Unità alla crisi di fine secolo*, Leo S. Olschki editore, Firenze 2010

Prefazione

Il Risorgimento italiano e il secolo e mezzo di storia nazionale unitaria che si compirà a breve sono stati sempre oggetto in Italia e all'estero di giudizi tra loro fortemente contrastanti. Dalle prime ricostruzioni di alcuni degli stessi protagonisti del processo di unificazione, a quelle di storici di epoche successive, visioni molto differenziate e spesso ideologizzate della storia del Risorgimento e dell'Italia unita si sono susseguite nel tempo a rappresentare una vicenda giudicata da alcuni come processo di energica affermazione nel continente europeo di un nuovo e forte soggetto nazionale, portatore di libertà politica e civile e di progresso economico e sociale, pur con innegabili limiti, incompiutezze e discontinuità; vista invece da altri come costruzione di una realtà nazionale e statuale debole, nata grazie al decisivo aiuto francese e autrice di un successivo percorso storico segnato assai più dalle sconfitte, che non dai successi conseguiti in molti campi della vita politica, sociale, economica e anche militare. Per i critici della soluzione sabaudo-cavouriana del Risorgimento e della successiva storia unitaria, Lissa e Custoza, Adua e Caporetto sono sempre state lì, a gettare una lunga ombra sulla gloria di San Martino e Solferino, sulla stessa epopea garibaldina e su Vittorio Veneto, e a riproporre l'antico stereotipo degli italiani che non si battono e che, quando si battono, non sanno battersi - uno stereotipo che invece, per i difensori dell'unità nazionale, proprio il Risorgimento e il suo martirologio smentirono e Vittorio Veneto e i caduti della Grande Guerra, definitivamente liquidarono. Ugualmente, sul piano delle istituzioni politiche, la negativa visione di un processo di unificazione strettamente élitario, estraneo alle grandi masse popolari specie delle campagne, generatore di un ordinamento basato su una ristretta percentuale di accesso ai diritti politici fondamentali, è stata sistematicamente e quasi ossessivamente ribadita e contrapposta alle letture di chi vedeva invece nel Risorgimento uno dei capitoli più importanti della storia del liberalismo e delle nazionalità europee, scritto a durissimo prezzo di sangue italiano contro la compatta schiera dei regimi assolutistici degli stati preunitari, nei quali non c'era traccia delle fondamentali libertà civili e di qualunque forma di limitazione costituzionale dei poteri assoluti del sovrano: un capitolo che si era chiuso con l'introduzione per la prima volta in tutta la penisola di un regime che a metà Ottocento si era proposto come uno dei pochi esempi in Europa di liberalismo costituzionale e rappresentativo, non troppo inferiore, quanto a livelli di partecipazione alla vita politica, a quello della stessa Inghilterra e che seppe poi nel tempo mostrare possibilità e capacità di progressivo allargamento, sia pure in un quadro politico e sociale sensibilmente condizionato dalla presenza di forze antisistema, cattoliche e anarco-socialiste.

Nello sviluppo di queste energiche e non di rado vibranti contrapposizioni interpretative della storia militare e politica del nostro paese, accanto a una miriade di nomi di basso profilo, detrattori o agiografi di scarso peso, spiccano quelli di grandi storici italiani e stranieri. Si cominci dai democratici ottocenteschi come Ferrari, Cattaneo, Anelli, Pisacane, Gabussi opposti ai moderati cavouriani come Farini, Zini, La Farina, Bianchi. Si continui con le letture sottovalutative della storia dell'Italia liberale da parte dei nazionalisti alla Oriani e per certi versi alla Volpe, o dei liberali di sinistra come Piero Gobetti, o di comunisti come Antonio Gramsci, per giungere nel secondo dopoguerra alle versioni variamente demolitorie dei Mack Smith e della storiografia gramsciana. Si ricordino di contro le visioni largamente positive del Risorgimento e dell'Italia liberale dei Bolton King, Trevelyan, Seton Watson, le difese di Omodeo e Croce, Carlo Antoni e Chabod, Valsecchi e Romeo, per non dimenticare Salvatorelli e Spadolini. In ogni caso si potrà constatare che, sino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, al di là della durezza dello scontro e delle ideologizzazioni in qualche caso sconfinanti nell'ideologismo, è stato condotto un dibattito di alto livello nel merito e nel metodo storiografico, a opera di storici di alto profilo sorretti da una chiara e forte motivazione etico-politica. La sintesi finale di quel dibattito, per quel che riguarda il Risorgimento, la si può individuare nelle conclusioni delle due opere più rappresentative dell'intero dopoguerra (il *Cavour e*

* Da Wikipedia. **Giovanni Marongiu** (Torino, 28 marzo 1937) è un politico e avvocato italiano.

È stato sottosegretario di Stato per le finanze durante il governo Prodi I. Esponente di Rinnovamento Italiano, nel gennaio 1999 passa ai Federalisti Liberaldemocratici e Repubblicani.

il suo tempo di Rosario Romeo per la storiografia liberale e la *Storia dell'Italia moderna* di Giorgio Candeloro per quella marxista), in entrambe le quali si riconosceva impraticabile e persino controproducente l'interpretazione gramsciana del Risorgimento come rivoluzione agraria mancata. Da ciò derivava che anche da parte marxista i processi al Risorgimento potevano considerarsi chiusi e l'unità nazionale nella forma liberal-cavouriana accettata come grande fatto positivo nella storia della modernizzazione dell'Italia contemporanea.

Dagli anni Novanta in poi, però, molte cose sono cambiate nella storiografia politica sull'Italia unita, e non in meglio. Dopo la scomparsa, sul versante della storiografia liberal-democratica di Ruggero Moscati, Franco Valsecchi, Rosario Romeo e Giovanni Spadolini, e di quella marxista di Ernesto Ragionieri e Giorgio Candeloro, il tema dell'unità nazionale è rimasto come in balia di incursioni forse in buona fede, ma certo senza forza di pensiero e senza metodo, spesso prive delle più elementari conoscenze dell'enorme dibattito svolto su questi temi da grandi storici che non possono essere sottovalutati o peggio ignorati a cuor leggero senza un serrato confronto con il loro lavoro. In sede di larga divulgazione impazzano le "revisioni", a volte spacciate per nuove originali scoperte, di fenomeni come l'illegittimità della conquista garibaldina e piemontese del Sud, la repressione garibaldina dei moti di Bronte e piemontese del brigantaggio postunitario, o recuperi rocamboleschi dei meriti di una dinastia come quella borbonica che nel 1860 lasciò il Mezzogiorno continentale con l'86% e la Sicilia con l'89% di analfabeti. Operazioni sulle quali si costruiscono visioni totalmente negative non solo del Risorgimento, ma dell'intera storia nazionale e della vita civile dell'Italia moderna, ossia di un paese che pure è arrivato a inserirsi tra i 10-12 più sviluppati del mondo. Operazioni che intanto forniscono le basi pseudo-scientifiche e storiche a quelle forze secessioniste, in veste federalista, che per ragioni legate a problemi maturati negli ultimi trent'anni, mettono, nei fatti, in discussione la stessa unità nazionale.

In questa parabola della storiografia generale sul Risorgimento, la riflessione sulla dimensione strettamente economica e sociale della vita nazionale unitaria ha avuto un ruolo di importanza crescente nel passaggio dal XIX al XX secolo e poi soprattutto nel secondo dopoguerra. I primi studiosi del Risorgimento di ogni tendenza diedero quasi per scontato il concetto che il processo storico che portò alla nascita del Regno d'Italia fosse di inequivocabile e predominante natura politica e militare. Nondimeno tutti ritenevano che il progetto unitario, con l'avvento di un più moderno quadro istituzionale e di una politica economica fortemente propulsiva sul modello di quella sperimentata nel Piemonte cavouriano, recasse in sé come portato naturale anche il riscatto economico e sociale della penisola. D'altronde, i problemi finanziari ed economici del nuovo Stato si imposero già all'indomani dell'unità con drammatica gravità e urgenza, per cui, soprattutto dopo la presa di Roma del 1870, i problemi dell'unificazione degli apparati pubblici e dell'attuazione di una politica economica finalizzata alla modernizzazione e allo sviluppo occuparono una posizione di primo piano nello svolgimento della lotta politica e nel succedersi dei governi. Ciò favorì la nascita di un forte interesse anche storiografico per i problemi economici e le politiche di governo dell'economia. All'inizio del secolo XX esso si tradusse in una crescente attenzione per l'evoluzione delle strutture produttive avvenuta nella penisola tra la fine del Settecento e il 1860, e nella proposta di un'interpretazione del Risorgimento che vedeva come principale fattore propulsivo del processo unitario le trasformazioni economiche e la crescita della borghesia a esse legata, più che le motivazioni ideali e politiche degli intellettuali moderati e democratici del movimento nazionale e le spinte espansionistiche ed egemoniche di casa Savoia. Fu un'ottica sollecitata, come è noto, da George Bourgin per primo e nella quale si collocarono gli studi su scala regionale di Antonio Anzilotti e di Giuseppe Prato. La sua affermazione più sistematica e documentata per l'intera penisola avvenne nel 1916 a opera di Raffaele Ciasca e fu poi ripresentata dalla storiografia di matrice marxista con Emilio Sereni. Tuttavia essa incontrò contestazioni abbastanza precoci già ai tempi della sua prima formulazione e fu poi confutata in modo definitivo alla fine negli anni Trenta dagli studi di Greenfield sulla Lombardia e alcuni anni dopo da quelli di Luigi Luzzatto sull'intera penisola. Una linea alla quale aderirono più tardi Luciano Cafagna e in parte lo stesso Rosario Romeo. Essi ridimensionarono drasticamente l'entità dello sviluppo preunitario di una borghesia capitalistica interessata alla formazione di un mercato nazionale e tornarono a sottolineare il ruolo

di avanguardia di un ceto intellettuale liberale che cercava di stimolare e irrobustire i pochi nuclei borghesi esistenti.

Il ritorno alla preminenza della dimensione ideale e politica del Risorgimento, per la maggior parte della storiografia italiana e straniera non significò comunque sottovalutazione del fattore economico nella storia unitaria e nella formazione del giudizio storico complessivo sullo stato liberale. In realtà nel secondo dopoguerra gran parte del dibattito e degli scontri nella formazione di quel giudizio si è sviluppato sulla base della valutazione degli effetti economici e sociali della creazione dello stato unitario e delle politiche da esso attuate. Le contrapposizioni storiografiche che presero il via dal fondamentale dibattito suscitato dalla confutazione a opera di Rosario Romeo delle tesi di Gramsci e Sereni sulla mancata rivoluzione agraria nel 1860-61 non riguardarono tanto il problema dell'opportunità o meno della creazione di un mercato nazionale; infatti le resistenze degli stati preunitari all'abbattimento delle barriere doganali interne e all'unificazione economica della penisola continuarono a esser viste a metà '900 dalla storiografia di quasi ogni tendenza come irrimediabilmente anacronistiche e condannate dalla storia. Riguardarono invece la valutazione della natura e degli effetti della politica economica dello stato unitario sul processo di modernizzazione economica e di trasformazione sociale del paese. La storiografia di area radicale e soprattutto comunista emise un giudizio fortemente negativo sulla natura conservatrice dell'unificazione politica rimarcando che essa era stata basata sul mantenimento degli assetti sociali esistenti nelle campagne ed era stata conseguentemente volta a tutelare i ristretti interessi di classe dell'élite affaristica che governò lo Stato unitario sia nell'età della Destra che in quella della Sinistra storica. Strumento principale per l'attuazione di queste scelte, che furono alla radice dello squilibrato sviluppo economico del paese, sarebbe stata la politica fiscale e l'ordinamento tributario costruito per attuarla, che fecero gravare soprattutto sulle masse lavoratrici il peso della costruzione e del mantenimento in vita del nuovo stato. La storiografia liberale guidata da Romeo obiettò che, come lo stesso Candeloro poi riconobbe, una rivoluzione agraria non sarebbe stata politicamente realizzabile e, se lo fosse stata, avrebbe rallentato anziché accelerato lo sviluppo economico del paese. Invece fu proprio il ruolo assunto dallo stato unitario come grande operatore finanziario, ruolo energicamente sottolineato anche da Franco Bonelli, a dare una scossa decisiva ai processi di cambiamento dell'economia del paese e lo strumento essenziale di quella sua azione fu proprio la politica fiscale che permise allo stato di reperire parte cospicua delle risorse impiegate per promuovere i grandi processi di accumulazione di capitale fisso sociale e di ammodernamento civile, realizzati nei primi trent'anni di vita del nuovo Regno.

Fu un grande dibattito, le cui conclusioni, sia pure raggiunte tra forti contrasti, rivendicavano l'enorme importanza della costruzione di un apparato produttivo mediante un sistema di politiche governative all'altezza dei più progrediti stati europei, e giustificavano per questa via i pesanti oneri imposti all'intera collettività nazionale. Tuttavia la dilagante tendenza dell'ultimo ventennio alla svalutazione d'insieme del Risorgimento e della nostra storia nazionale, che abbiamo qui sopra ricordato, ha fatto via via passare in secondo piano e poi nel dimenticatoio i successi che sul piano economico e in tutti gli aspetti della vita civile si son potuti conseguire solo in seguito alla creazione del mercato nazionale e alla politica economica dello stato unitario. Nei casi migliori si è incredibilmente scivolati in una microstoria economica su base locale il più delle volte fuorviante, perché ha spesso rievocato dinamismi produttivi preunitari che, visti nella loro specificità e senza confronti con l'esterno, hanno creato l'illusione di uno sviluppo complessivo delle diverse aree regionali, che in realtà non aveva vera rilevanza a livello europeo. Si è finito così per passare sotto silenzio l'arretratezza, per di più in crescita, che al momento dell'unità l'economia dell'Italia settentrionale accusava rispetto alle aree più avanzate dell'industrializzazione europea, e quella dell'Italia meridionale rispetto a entrambe, quella settentrionale e quella europea. Nei casi peggiori si è giunti a mitizzare con grande leggerezza, e direi irresponsabilità storiografica, le politiche economiche e i sistemi fiscali di un regime come quello borbonico, che aveva portato il Regno delle Due Sicilie all'appuntamento del 1860 con i tassi di analfabetismo che abbiamo appena ricordato, con quattro, dicasi quattro, strade nazionali e con poco più di 100 km di binari ferroviari, su un totale di quasi 2.000 dell'intera penisola, dimenticando che l'Abruzzo, la Calabria, la Lucania, le

Puglie e la Sicilia erano del tutto prive di strade ferrate.

Studi come questo di Gianni Marongiu, già autore negli anni Novanta di una fondamentale *Storia del fisco in Italia*, assumono allora un significato ed un valore che vanno molto al di là della dimensione strettamente economica. Esso costituisce la più sistematica e scientificamente fondata valutazione storica dell'operato dello stato unitario in materia fiscale. Non è ovviamente il caso di ripercorrere in dettaglio i singoli passaggi di una trattazione puntuale, ricca e articolata come quella che Marongiu ci offre. Mi limito semplicemente a ricordare il grande significato scientifico e interpretativo della sua analisi della politica fiscale della Destra. Marongiu confuta lo stereotipo di una politica meccanicamente ripetitiva di quella piemontese preunitaria, classista, volta a scaricare indiscriminatamente sui ceti popolari e sul Mezzogiorno la parte più ingente dei costi dell'unificazione e della modernizzazione del paese. Con un'analisi puntuale e un respiro comparativo internazionale, pone in evidenza, quanto a crescita della spesa pubblica per abitante, l'analogia di quella italiana con quella dei paesi europei più protesi verso la modernizzazione economica e sociale (Gran Bretagna, Belgio, Francia, Prussia, Austria-Ungheria). I sacrifici non potevano che essere, se non maggiori, almeno pari in un paese arretrato e del tutto privo di risorse finanziarie esterne. Sottolinea inoltre come il sistema tributario del nuovo Stato, chiamato a un impegno straordinario richiesto dalla sua stessa nascita e dal bisogno di recupero del ritardo accumulato nei decenni precedenti, non fosse semplicemente la trasposizione del modello piemontese. Pur raccogliendo il senso complessivo del rapporto tra Stato e sviluppo economico che era stato di Cavour, il sistema fiscale della Destra storica fu in realtà fortemente innovativo non solo rispetto a quello di tutti gli Stati preunitari, Piemonte incluso. Analizzando puntualmente ciascuna imposta introdotta e le rispettive modalità di esazione, l'autore giunge alla conclusione che si trattava di uno dei sistemi tributari più avanzati del mondo, che non risparmiava a nessun ceto l'onere di salvare il futuro dello stato nazionale, certo non alle classi lavoratrici, ma neppure ai ceti più prosperi, inclusi quelli a cui appartenevano gli stessi Sella e Minghetti, il che è visto come un esempio non solo di equa, corretta e trasparente amministrazione della cosa pubblica, ma come una prova di eticità di una classe politica e dirigente con pochi eguali nella nostra storia. A ciò Marongiu aggiunge una questione di principio fondamentale: con la ricerca "ossessiva" del pareggio la Destra - egli scrive - "intese ancorare la politica fiscale a un principio, sancire la vigenza, in un regime costituzionale flessibile, di una regola di costituzione materiale sovraordinata alle mutevoli e contingenti scelte anche se e proprio perché non esistevano né nello Statuto, né nella prassi costituzionale, limiti alla spesa" (cfr. *infra*, p. 162). Uno strumento importantissimo per la salvaguardia di questo principio fu la regola, difesa strenuamente dalla Destra, che solo al governo e non al Parlamento fosse affidata l'iniziativa di nuove spese. Il prosieguo dell'opera è largamente imperniato sulla misurazione dello scostamento da questa prassi basilare, avvenuto negli anni della Sinistra. Non è certo il caso di ripercorrere qui la puntuale e ragionata analisi dei cambiamenti, di fondo e specifici, introdotti dalla Sinistra in materia di politica tributaria, dai governi Depretis a quelli di Crispi. Il lettore avrà modo di formulare il suo giudizio leggendo di retta mente il testo. Quel che invece mi preme sottolineare nel modo più energico è che uno studio come questo sulla politica fiscale nei primi quarant'anni di vita unitaria, realizzato con la competenza del giurista amministrativo di lungo corso e alla luce di una cultura storica generale che pochi specialisti possono vantare, risulta prezioso nel momento culturale, civile e politico presente. Esso riporta al centro dell'attenzione, con un discorso fondato su solida base scientifica, uno degli strumenti fondamentali che la classe politica e dirigente costruì per salvare lo Stato liberale dalla bancarotta e la stessa unità nazionale dal crollo che non pochi dei contemporanei preconizzavano; uno strumento che contempo-raneamente essa utilizzò per avviare quel processo di trasformazione dell'Italia nel paese moderno nel quale, nonostante tutti i problemi che ancora lo affliggono, abbiamo la fortuna di vivere e che sicuramente non sarebbe stato migliore nel chiuso delle asfittiche economie regionali preunitarie e all'ombra degli anacronismi delle politiche economiche e dei sistemi fiscali di regimi politici condannati dalla storia.

Guido Pescosolido *

* www.viella.it Guido Pescosolido è professore ordinario di Storia moderna nell'Università di Roma "La Sapienza",

CAPITOLO PRIMO

La situazione politica ed economica del nuovo regno

1. L'annuncio del pareggio nel 1876 e uno sguardo retrospettivo al 1861

Il 16 marzo 1876 Marco Minghetti, ministro delle finanze nel governo che lui stesso guidava, annunciando il pareggio, chiuse il proprio intervento con parole che paiono il testamento dell'intera Destra storica:

Quanto a noi, disse, se dobbiamo lasciare questo ufficio, saremo felici ripensando che noi vi lasciamo il paese tranquillo all'interno, in buone relazioni e rispettato all'estero; vi lasciamo le finanze assestate e pregheremo Iddio che possiate questi benefici conservare alla patria ¹.

Di lì a due giorni il presidente del Consiglio (un liberale bolognese, di cultura e respiro europei ², ministro degli interni nel primo governo italiano e ispiratore, nel 1859, della mozione per cui "i popoli delle Romagne, rivendicato il loro diritto, non vogliono il governo temporale") più non sarebbe stato tale e la sua parte politica avrebbe perso, per sempre, la guida del paese nonostante l'Italia, mutuando una espressione della pubblicistica e dei giornalisti francesi, fosse ormai considerata "une nation à part entière" e le realizzazioni ottenute dal 1861 non fossero di poco conto.

Il bilancio positivo dei primi quindici anni del Regno d'Italia, non giudicato col canone mazziniano della missione della terza Italia, e neppure con quello del sogno eroico dei Giambi carducciani, stava nell'aver superato le scogliere in cui pareva dovesse incagliarsi la conseguita unità, specie dopo le sconfitte di Custoza e di Lissa, nell'aver evitato l'onta del fallimento finanziario, nell'essersi le diverse parti d'Italia ritrovate con molto minori attriti di quanto si temeva, nell'aver risolto la questione romana senza creare lotte religiose; e ancora nell'allacciamento ferroviario della penisola, nella graduale creazione delle premesse di una nuova economia industriale, nel rinnovamento delle città, nella libera esplicazione degli individui e delle istituzioni che erano la ricchezza della nazione ³.

Né può sottacersi che lo Stato unitario poté confidare su un apparato amministrativo che, nella collaborazione, nonostante le scarse risorse a esso destinate, non lesinò le energie.

Nel giro di vent'anni - si è scritto - fu possibile rinnovare le infrastrutture, rimaste quasi ovunque immobili al livello settecentesco, e fu possibile creare quelle condizioni di partenza che permisero il dispiegarsi dell'iniziativa privata e pubblica. Quest'opera è merito di poche migliaia di funzionari pieni di fervore e di dedizione, ai quali dobbiamo un pensoso omaggio, perché i loro nomi li ha estinti il tempo e solo si serba memoria di coloro che fra essi passarono nell'agone politico: Visconti Venosta, Mamiani, Silvio Spaventa, ecc. ⁴

L'Italia, nel 1876, era avviata a lasciare alle spalle la sua 'insigne debolezza', perché, come osserverà Nitti trent'anni dopo, "Anche gli ostacoli alla povertà non erano più insormontabili come in passato" ⁵.

Ebbene, se si pensa che la Destra storica fu un partito essenzialmente politico, il cui scopo consisté principalmente nel dirigere il paese, con forze relativamente modeste, ad acquisire la sua piena indipendenza, ad assicurare questa con l'unità e a fondare sull'unità uno Stato libero ⁶, e se si considera che questi obiettivi, e non solo essi, furono realizzati, ebbene non può non stupire, nei suoi uomini più rappresentativi, l'assoluta mancanza di ogni cenno declamatorio e retorico.

della cui Facoltà di Lettere e Filosofia è stato preside dal 2001 al 2009. Dirige i programmi culturali dell'ANIMI. Tra i suoi lavori più recenti: *Agricoltura e industria nell'Italia unita* (Roma-Bari 2004), *Unità nazionale e sviluppo economico 1750-1913* (Roma-Bari 2007).

1 Così M. Minghetti, *Discorsi parlamentari*, 8 voll., Roma, tip. della Camera dei Deputati, 1888-1890, V, p. 356.

2 I suoi lavori sono ora pubblicati in ID., *Scritti politici*, a cura di R. Gherardi, con pref. di R. Romeo, Roma, 1986.

3 Si veda A. Berselli, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 27 sgg. e, per i profili attinenti l'unificazione legislativa anche C. Ghisalberti, *La codificazione 'del diritto in Italia 1865-1942*, Bari, Laterza, 1985, *passim*.

4 M. S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in *L'Amministrazione pubblica in Italia*, testi a cura di S. Cassese, Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 226-227.

5 Così F. S. Nitti, *La ricchezza dell'Italia* (Napoli, 1904), ora in *Scritti politici*, a cura di R. Nieri e R.P. Coppini, Milano, Feltrinelli, 1980, p. 162.

6 Si veda F. Chabod, *L'idea di nazione*, a cura di A. Saitta e E. Sestan, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 77 sgg.

Nel valutare la propria opera furono, anzi, serenamente e severamente critici ⁷ e, lungi dall'attardarsi nell'autocompiacimento per le opere realizzate, ebbero una accentuata sensibilità per i problemi nuovi posti dall'avvento dei partiti alla direzione dello Stato e del governo, alle possibili loro ingerenze nella sfera amministrativa, al diritto dei cittadini di avere e di ottenere una tutela intera, imparziale, anche sotto un governo di parte ⁸: riflessioni e sollecitazioni che, si è scritto, "formano uno dei capitoli d'ispirazione più schiettamente liberale nella storia della Destra" ⁹.

E uguale profilo problematico Minghetti tenne quando annunciò il pareggio.

So bene, e lo ripeto, soggiunse, 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, ed avanzi cospicui, la situazione finanziaria non si può dire ridente; molto meno si può dire florida la situazione economica del paese finché tante imposte lo gravano e le sue industrie e le sue attività non siano svolte.

Ma che per ciò? 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 ¹⁰.

2. La proclamazione del Regno d'Italia e i pressanti problemi inerenti la sua indipendenza e il suo riconoscimento

La prima difficoltà, tra le tante, era derivata dalla stessa accelerazione con cui, nel giro di soli due anni, tra l'aprile del 1859 e il marzo del 1861, era avvenuto il cambiamento radicale delle condizioni politico-territoriali dell'Italia, da sette Stati diversi (uno dei quali possesso straniero) a un solo Stato indipendente, libero e nazionale. Suscitò stupore e sbalordimento al punto da fare nascere, allora, dubbi sulla organicità e sulla solidità della rapidissima creazione e, in non pochi italiani, il convincimento che l'opera compiuta si dovesse piuttosto a fortuna che a virtù di uomini e di popolo o, come si diceva, alla buona 'stella d'Italia'.

"Un'impresa colossale, della quale gli stessi nostri amici esteri non ci reputavano capaci", annotò Stefano Jacini; "il capolavoro dei movimenti liberali-nazionali del secolo decimonono" scriverà Benedetto Croce ¹¹, dovuto a minoranze colte e politicamente attive ¹².

Fu ed è denominato il Risorgimento anche da chi, con Croce, ritiene - ma la tesi non convinse tutti e ne nacque, tra studiosi, una querelle - che si trattò di un 'sorgimento' perché, "per la prima volta nei secoli, nasceva uno stato italiano con tutto e solo il suo popolo e plasmato da un ideale"¹³ :

un Risorgimento sorto non come effetto di impetuosi interessi economici e di fanatica religione ed orgoglio di stirpe, ma mosso e animato da dignità morale, rischiarato da luce intellettuale, non angusto nella sua rivendicazione della patria, benevolo e fraterno verso gli altri popoli, amici e nemici, e solo desideroso che gli italiani riprendessero tra essi e con essi il loro posto nell'opera comune della civiltà moderna ¹⁴.

I patrioti non avevano accettato che l'Italia fosse definita come un mero e inconsapevole prodotto della natura ed essa, nei fatti, nel 1861, non era più una 'espressione geografica': così la stampa italiana, nella primavera del 1848, aveva, non casualmente, tradotto la frase del principe di Metternich "l'Italie est un nome géographique".

Era stata una impresa irta di enormi difficoltà ¹⁵ quella di creare uno Stato nuovo che mutava la

⁷ Si veda S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione e l'inaugurazione della IV sezione del Consiglio di Stato*, in *La politica della Destra. Scritti e discorsi raccolti da B. Croce*, Bari, Laterza, 1910 e ivi una storia delle realizzazioni e "dei principali errori e delle principali imputazioni per cui noi perdemmo il potere" (p. 27 sgg.).

⁸ Si vedano M. Minghetti, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881 e *Marco Minghetti statista e pensatore politico*, a cura di R. Gherardi e N. Matteucci, Bologna, Il Mulino, 1988, *passim*.

⁹ Si veda G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, Laterza, 1959 (vedi nota 6), VI (l. ed. 1925), p. 349.

¹⁰ M. Minghetti, discorso del 16 marzo 1876, cit., loc. cit.

¹¹ Così B. Croce, *Storia d'Europa nel secolo decimonono*, Bari, Laterza, 1932, p. 209 sgg.

¹² Si veda A. Omodeo, nella recensione a P. Gobetti, *Risorgimento senza eroi*, in *Difesa del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1951, p. 444.

¹³ Così B. Croce, *Storia d'Europa cit.*, p. 224.

¹⁴ Così B. Croce, *Storia del Regno di Napoli*, Bari, Laterza, 1925, p. 242.

¹⁵ Le aveva lucidamente previste M. D'Azeglio (*Degli ultimi casi di Romagna* ora in *Opuscoli politici*, a cura di V. Gorresio, Torino, Einaudi, 1943, spec. p. 13 sgg.) per il quale, per altro, "ogni Italiano può dare la mano all'Italiano da un capo all'altro della Penisola senza neppur conoscerlo, ognuno può mettere le sue forze in comune per l'opera comune" (ivi, p. 97).

carta e gli equilibri dell'Europa e, grazie a Cavour, aveva un duplice carattere: rivoluzionario verso il popolo italiano che si era sollevato contro l'Austria ¹⁶ e contro i vecchi principi; conservatore e legalitario verso i governi europei ¹⁷.

Uno Stato dinanzi al quale si poneva, però, un compito immane:

Lo Stato moderno, dirà Silvio Spaventa nel corso del dibattito sulla gestione statale delle ferrovie, nasce dal cosiddetto Stato di diritto, cioè da quello Stato in cui tutti i cittadini si sentono e si riconoscono uguali dinanzi alla legge. Da questo sentimento di uguaglianza sorge un'esigenza terribile nella coscienza delle moltitudini, alle quali non basta di essere uguali innanzi alla legge, ma intendono di partecipare ai beni della vita, che nei secoli scorsi erano riservati a pochi ¹⁸.

Nel concreto, tra la fine dell'inverno 1861 e l'inizio della primavera, tutto era importante e nulla era scontato. Con la legge del 17 marzo Vittorio Emanuele assunse il titolo di re d'Italia senza mutare il numero progressivo di 'secondo' e questa scelta, seppure criticata ¹⁹, non fu dovuta a semplice criterio o sentimento dinastico, ma voleva suggellare una continuità rassicurante per l'Europa e fortificante per l'Italia ²⁰; re che, peraltro, intendeva come poteri effettivi (e non onorifici) quelli concessigli dallo Statuto nelle questioni militari e in politica estera e che, quindi, resisterà alla loro 'parlamentarizzazione' ²¹.

Il 23 marzo 1861 Cavour costituì il nuovo governo. L'ebbrezza e il giubilo non avevano limiti ma i problemi e i compiti del nuovo Regno erano, cionondimeno, talmente gravi da incutere paura e iniziavano dal suo stesso riconoscimento, perché nessuna delle grandi potenze europee fu mai favorevole alla formazione di un unico Stato nazionale in Italia.

Il 18 febbraio 1861, quando a Palazzo Carignano a Torino si era radunato il primo parlamento italiano eletto nel mese di gennaio ed era stata inaugurata l'ottava legislatura (ancora una scelta di continuità), le tribune diplomatiche sarebbero state deserte senza la rappresentanza della Gran Bretagna, il cui governo fece né più né meno che l'apologia dell'unificazione italiana in nome del diritto di autodeterminazione dei popoli ²²; ma, si badi, a cose concluse ²³.

Il 30 marzo il giovane Regno fu riconosciuto anche dalla Svizzera e il successivo 13 aprile dagli Stati Uniti d'America ²⁴ mentre il governo francese vi provvide alcuni mesi dopo, il 15 giugno 1861, quando Cavour era già morto e con molte preoccupanti puntualizzazioni: precisò di rimanere fermo alla politica fissata a Varsavia e rivendicò il diritto di occupare Roma fino a quando lo si fosse ritenuto opportuno.

Tardò, invece, il riconoscimento degli altri grandi Stati europei.

In questa situazione occorreva completare l'unità (indispensabile per l'indipendenza effettiva del Regno, ancora precaria perché l'Austria possedeva il Veneto, Mantova e le piazze forti del 'quadrilatero') e non dimenticare che l'unità stessa era la giustapposizione di più Italie diverse, la più gran parte delle quali scontava (e avrebbe fatto scontare all'Italia unita) le molte deficienze delle monarchie regionali, vecchie e delegittimate.

"Non esitiamo a dire la verità", aveva scritto Edgar Quinet,

16 "Due forze sono a fronte, l'italiana e l'austriaca, quella della indipendenza e quella della sottomissione" aveva scritto Vincenzo Salvagnoli tratteggiando la necessità dell'indipendenza d'Italia anche per la pace d'Europa: si veda *Della indipendenza d'Italia*, discorso di V. Salvagnoli, Firenze, Le Monnier, 1859 ove (alle pp. 97-98 dell'estratto) v'è una ricostruzione delle spese dell'Austria nel regno lombardo-veneto e delle somme, ben maggiori, prelevate per tributi, ordinari e straordinari.

17 Così C. Morandi, *I partiti politici nella storia d'Italia*, Firenze, Le Monnier, 1965, p. 22.

18 Così S. Spaventa, *Le ferrovie e lo Stato*, Roma, Ministero dei lavori pubblici, 1876, p. 33.

19 Francesco Crispi alla Camera sottolineò che "la Monarchia che avete fondato non ha prece-denti nella storia e ha la sua genesi nella rivoluzione".

20 Il mancato mutamento della numerazione è stato considerato indizio sicuro della virtuale annessione al regno sabauda dell'Italia centrale e meridionale e cioè della 'conquista regia', espressione che designa, con notazione negativa, l'esito e il significato del Risorgimento e *refrain* che ha connotato, nelle sue varie gamme, tutta la storiografia critica del processo risorgimentale.

21 Si veda P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 74 sgg.

22 Si veda C.M. Trevelyan, *Storia dell'Inghilterra nel secolo XIX*, Torino, Einaudi, 1941, p. 430 sgg.

23 Si veda G. Pescosolido, *Rosario Romeo*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 66-67.

24 Si veda *Gli Stati Uniti e l'unità d'Italia*, di D. Fiorentino e M. Sanfilippo, Roma, Gangemi ed., 2004, spec. p. 45 sgg. e la simpatia durerà a lungo (si veda W.R. Thayer, *La vita e i tempi di Cavour* (Boston, 1911), Milano, Vallardi, 1930).

Non si tratta soltanto di liberare l'Italia, bensì di far ciò che non è mai esistito neppure un giorno: creare un'Italia, ecco il problema. Per risolverlo sono anzitutto necessarie due condizioni: abolire il dominio temporale e cacciare lo straniero. Questi due fatti sono solidali tra loro. È da insensati sperare che il secondo si compia senza decidersi ad acconsentire al primo, poiché la ragione si rifiuta di concepire che un'Italia possa liberarsi dallo straniero, mantenendo a Roma per sovrano il papa, valeva dire l'eterno straniero, che se qualcosa è, è la negazione stessa dell'idea di patria ²⁵.

3. Lo Stato nuovo e la necessaria creazione di una identità nazionale

Per la realizzazione, riuscita, del programma risorgimentale molti non avevano esitato a sacrificarsi con un rilevante contributo di partecipazione che aveva saputo fondere l'idea di indipendenza e di unità con quella di libertà, quasi una nuova religione della nazione, tanto forte da contrapporsi - e lo scontro, per alcuni doloroso e sofferto, con il pontefice sta a dimostrarlo - alla fede tradizionale ²⁶. Lontane da tutto questo restavano, però, le masse contadine, immerse in un mondo estraneo a ogni modernità e che solo il lento cammino formativo avviato con il Risorgimento avrebbe consentito di fare emergere, pur con tutte le ben note forzature e le distorsioni, dalla loro condizione di endemica sudditanza politica e di lacerante povertà materiale.

Occorreva, ora, creare uno Stato ²⁷ e non soltanto quello moderno connotato dal regime rappresentativo, considerato l'unico in grado di assicurare, sulle orme del modello anglosassone, libertà e riforme ²⁸ (la cui esperienza per altro era rimasta limitata al solo Regno di Sardegna) ma ormai 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 costruzioni ferroviarie) l'unificazione politica "non era stata l'opera di una borghesia ambiziosa e cosciente della propria forza, con forti interessi economici da servire" ²⁹, non era stata il risultato della pressione di concreti interessi già esistenti nel mondo degli affari, ma rappresentava, di per sé, il fatto economico più importante della storia moderna d'Italia ³⁰, "un'area geografica da secoli contraddistinta da una intensa frammentazione territoriale, dalla stagnazione delle attività produttive e dalla scarsissima articolazione civile della società" ³¹.

All'iniziativa dei gruppi di avanguardia e alla loro forza morale (in questo senso l'azione di Mazzini era andata al di là dei confini del partito democratico e del partito d'azione accomunando i 'patrioti' nel convincimento che non ci si doveva piegare dinanzi a nessuna feroce reazione, a nessuna avversità, a nessuna disfatta, che nulla poteva fare disperare nella vittoria) ³² si contrapponevano, quindi, le ragioni della debolezza che trovavano alimento, in alcuni, nel rimpianto delle realtà preunitarie, in altri nel dubbio che fosse stata prematura l'unione col Regno delle Due Sicilie, in altri ancora nella delusione del Risorgimento 'tradito' ³³. Per non dire delle resistenze alle garanzie della laicità del nuovo Stato, processo avviato con diversa fermezza e con alterne fortune negli Stati preunitari e in alcuni ancora di recente.

Pesavano soprattutto gli spostamenti avvenuti negli interessi, le diffidenze verso gli uomini del passato, le conseguenze, inevitabili, vuoi dell'antico dispotismo, vuoi delle nuove libertà, le impazienze degli uni, le opposizioni degli altri, la difesa degli interessi locali e più ancora le

25 Così E. Quinet nella introduzione del 1848 a *Le rivoluzioni d'Italia*, Bari, Laterza, 1970, p. 9.

26 Lo sottolineò con forza M. Minghetti nella *Commemorazione del conte Camillo di Cavour*, letta a Torino il 21 giugno 1886, Bologna, Zanichelli, 1886, p. 66 sgg.

27 Si veda G. Pescosolido, *L'Italia fra Stato e Nazione*, "Nuova Storia contemporanea", n. 1, 1998, p. 21 sgg.

28 Solo indicativamente si veda C. Balbo, *Discorso sulle rivoluzioni*, a cura di G. Candeloro, Roma, Sestante, 1944, spec. p. 39 sgg.

29 Così K.R. Greenfield, *Economia e liberalismo nel Risorgimento*, Bari, Laterza, 1940 e ora con un saggio introduttivo di R. Romeo, Bari, Laterza, 1964, pp. 401-402.

30 Così R. Romeo, *La storiografia italiana sul Risorgimento e l'Italia unitaria (1815-1915) nel secondo dopoguerra*, in *Il giudizio storico sul Risorgimento*, Catania, Bonanno, 1987, pp. 130-131.

31 Così M. Meriggi, *La borghesia italiana*, in *Borghesie europee dell'Ottocento*, a cura di J. Kocka, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 165-166; ma si veda anche L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio, 1989, pp. 157-179.

32 Si veda G. Berti, *I democratici e l'iniziativa meridionale nel Risorgimento*, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 781.

33 Il tema del Risorgimento tradito fu motivo ricorrente di tutta la letteratura post-unitaria: si veda A. Briganti, *Il Parlamento nel romanzo italiano del secondo Ottocento*, Firenze, Le Monnier, 1972.

divisioni: tra nord e mezzogiorno, tra moderati e democratici, tra laici e cattolici, tra città e campagna, divisioni e regionalismi che attraversavano il Parlamento, il Paese e ne incrinavano la compattezza.

Bisognava, cionondimeno, 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 e sull'opportunità di conservare la legislazione interna degli stati preunitari, desiderio vivo specie 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 alcune 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.

Queste minoranze - ecco l'ulteriore difficoltà della loro opera - dovevano, altresì, costruire la patria 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 alimentarla) "Una d'armi di lingua d'altare / di memorie di sangue di cor", non fossero solo una buona operazione di retorica culturale. Si assumeva che la storia del passato italiano appariva, pur sempre, come una storia grandiosa e gloriosa, che qualche secolo di asservimento allo straniero e di mal governo interno non poteva cancellarla e che, se l'Italia era rimasta di parecchio attardata rispetto all'Europa più avanzata, il 'risorgimento' andava concepito anche come una grande rincorsa a quell'Europa: anzi nel passato del paese e nel risveglio della sua coscienza era la garanzia del suo futuro.

Realizzata l'unità si doveva, quindi, lavorare per l'unificazione, compito non meno arduo in un paese la cui lingua comune era patrimonio di pochi ³⁴ 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.

Da qui nascerà, dopo l'unificazione, lo sforzo imponente degli intellettuali di amalgamare gli Italiani, di organizzare il consenso per porre rimedio all'avvertita fragilità del nuovo Regno d'Italia. Non mancheranno, infatti, coloro che, concependo l'attività storiografica come una prosecuzione del servizio dello Stato, esalteranno precipuamente la missione italiana di Casa Savoia ('il gran re', il 'padre della patria') ³⁵ e anche questo approccio innesterà ineludibili tensioni ³⁶.

Nello svolgimento di tanta immane opera verranno i giorni delle delusioni, delle ombre, delle paure perché all'Italia, nata dalla rovina degli Stati regionali e assunta al rango di potenza europea, non poteva non nuocere il continuo confronto con la Francia, con l'Inghilterra, con la Prussia, delle quali non aveva né il prestigioso retaggio dell'opera di Luigi XIV, di Elisabetta e di Federico secondo, né le concrete risorse industriali e finanziarie.

Il bisogno di unità nazionale, la coscienza di appartenere a una stessa comunità, la condivisione di un'idea di patria, che non si sbriciolasse in mille frammenti, si presentavano con i volti universalmente noti e celebrati di Dante e di Petrarca, di Machiavelli e di Guicciardini, di Michelangelo, di Galileo.

Di contro lo stesso Petrarca, prima di Machiavelli e di Foscolo, a proposito dei 'discordi signori' aveva scritto che "vostre voglie divise / guastan del mondo la più bella parte" e non sembravano

34 "L'italiano colto provava un'invincibile ripugnanza a parlare all'italiano incolto perché non c'era abituato e non ne possedeva nemmeno la lingua" scrive I. Montanelli, *L'Italia dei notabili*, Milano, Rizzoli, 1973, p. 38. . . .

A nessuno venga in mente che i Fontamarese parlino l'italiano. La lingua italiana e per noi una lingua imparata a scuola, come possono essere il latino, il francese, l'esperanto (così I. Silone, nella Prefazione a *Fontamara*, Milano, Mondadori, XX ristampa, 1985, p. 29).

35 "Da decenni, scrive Scirocco, la storiografia del Risorgimento si è liberata di un'ottica *risorgimentista*, e con rigore di metodo e ricchezza di documentazioni..." (così A. Scirocco, *In difesa del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 180-181).

36 Si vedano U. Levra, *Fare gli italiani. Memoria e celebrazione del Risorgimento*, Torino, 1992, (*ivi*, alle p. 299 sgg., la ricostruzione del Risorgimento nazional-popolare di Crispi) e W. Barberis, *Il bisogno di patria*, Torino, Einaudi, 2004, pp. 18-19.

sentimenti sopiti se Goethe, con garbo, imputava agli italiani un generale "attaccamento al loro campanile", se Stendhal, pochi lustri dopo, scriveva del 'patriottismo municipale' degli Italiani onde "questo bel paese è la patria dell'odio quanto dell'amore", se Leopardi denunciava scetticismo, cinismo, indifferenza "e altri segni di scambievole disprezzo".

Ben si comprende, allora, perché la classe dirigente post-unitaria, fino ai primi anni 'ottanta', rimase saldamente ancorata a un principio di nazionalità mite tutto 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 troppo da fare nell'interno. E sono tutte conquiste liberali, sia nell'individuo che nella società.

A noi importa di abituare i cittadini a governarsi da sé, ad aver poco o punto bisogno dei ministri, dei segretari generali, dei direttori generali, per le loro faccende private, per gli interessi delle province e dei comuni.

4. Le questioni di Venezia, di Roma e dell'ex regno borbonico

A turbare il raccoglimento necessario a tanta opera si levavano, poi, le questioni di Roma e di Venezia e il problema del Mezzogiorno ³⁷, specie la prima, che si intrecciava con il contemporaneo processo della secolarizzazione del nuovo Stato nazionale. Essa 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, e 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 Cavour affrontò in tre memorabili discorsi, tenuti alla Camera il 25 ed il 27 marzo 1861 e al Senato il 5 aprile e chiusi con la proclamazione di Roma a capitale d'Italia. Gli si imputò, allora e dopo, di avere commesso un errore, perché la questione avrebbe potuto e dovuto essere contenuta nei suoi stretti limiti politici non ideologici, insomma lasciata maturare, ma, a ben guardare, l'istanza di Roma era indissolubile dal programma nazionale quale era stato elaborato dal mazzinianesimo, cioè dal movimento al quale tutti gli italiani avevano finito per attingere il concetto della nuova patria.

Disconoscerla, o rifiutarla più o meno a freddo, avrebbe significato spezzare il legame realizzato con la parte più attiva e impegnata del movimento nazionale e porre le premesse di uno scontro in cui la monarchia avrebbe potuto essere travolta, con conseguenze enormi su tutto l'esito del Risorgimento. Peraltro, se la proclamazione di Roma capitale non fu un errore, ma lo sbocco di tutta l'opera del Cavour, la sua inevitabilità nulla toglieva ai complessi problemi che avrebbe suscitato e che, immediatamente, suscitò anche perché la questione romana si legò e si sommò alla non meno complessa questione del Mezzogiorno.

Lo aveva avvertito lo stesso Cavour quando, scrivendo a William 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" ³⁸ e lo diceva ben a ragione perché la grande maturazione culturale del ceto intellettuale meridionale, tra la fine del Seicento e l'età napoleonica, non solo non era riuscita a tradursi in istituzioni politiche moderne, ma "non aveva saputo potenziare di tutte le sue ragioni lo Stato assoluto" ³⁹.

Nell'immediato giocavano in senso negativo la difficoltà di avere sufficienti e adeguate informazioni sulla reale situazione, i vecchi pregiudizi e i nuovi risentimenti - fomentati dalla miopia della burocrazia piemontese nell'intendere un paese così diverso -, 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'obiettivo arretratezza economica, l'avversione di grande parte dell'aristocrazia, una amministrazione corrottissima e la presenza di una

³⁷ Per la loro trattazione, già allora, si veda *Camillo Benso di Cavour*, per R. Bonghi, Torino, Unione Tipografica editrice, 1861, pp. 178-204.

³⁸ Si veda H. Bolton King, *Storia dell'unità italiana*, 2 voll., Milano, Treves, 1909-1910, I, pp. 199-203.

³⁹ Così G. Dorso, *La Rivoluzione meridionale*, Torino, ed. Gobetti, 1925.

forte criminalità organizzata, specialmente in Campania, Calabria e Sicilia ⁴⁰; per non dire della sostanziale distanza tra Napoli e le periferie del Regno (e quindi dell'assoluta mancanza di una visione comunitaria, una delle cause principali del collasso dello Stato borbonico) e del ruolo della Sicilia, indomabile nella ricerca di una sua tradizionale autonomia.

E poi ancora "l'avversione degli emigrati napoletani ⁴¹, Spaventa ⁴², Mancini, Scialoja a ogni sopravvivenza di autonomia sotto specie di regia luogotenenza o altro governo particolare, essendo essi fermissimi nel giudizio sulla realtà meridionale come ingovernabile"; e di contro le richieste degli autonomisti siciliani e napoletani, anche se "si trattava spesso di un autonomismo niente affatto democratico ma piuttosto clericale e talora con tinte borboniche" ⁴³, che, anche a unificazione avvenuta e negli anni, forse per la consapevolezza dell'inesistenza nel regno borbonico di significativi germi di progresso economico e sociale, non assurgerà mai a una vera e propria cultura federalista che sapesse andare oltre la coscienza, infelice, di una identità separata o un federalismo strumentale al perseguimento di altri obiettivi.

A ciò si aggiunga che, se la resistenza politica degli stati italiani al moto unitario era stata scarsa (nonostante i tentativi compiuti, né a Firenze, né a Modena, né a Napoli il movimento legittimista riuscì a coagulare intorno a sé forze di una qualche consistenza), 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 proprio la conseguita unità.

Così, quando Francesco II, caduta Gaeta, andò esule a Roma si affidò, come i suoi avi, al brigantaggio, endemico da decenni nel regno dei Borboni ⁴⁴ e, aiutato dal papa e dalla chiesa, ostili a qualsiasi regime costituzionale e grati per i privilegi passati, tentò di dargli la veste di una Vandea legittimista alimentata dalla leggenda diffusa con zelo e con industria per la quale l'Italia meridionale appariva il campo dove si combatteva ancora una volta la romantica guerra tra la fede e l'ateismo, la monarchia di diritto divino e la rivoluzione, la nobiltà col buon popolo dall'un lato e la borghesia dall'altro, tra l'antico costume degno di riverenza e l'abito moderno sfacciato e violento, tra la generosa passione e la fredda politica ⁴⁵.

Si verrà a una sanguinosa guerriglia nella quale, però, 'il brigantaggio' (così lo chiamò il governo italiano) ⁴⁶, per difetto di forze ideali, per la mancanza di un partito borbonico, o almeno di un movimento a favore della caduta dinastia, e di una strategia, "non arrivò mai a levarsi a significato politico. Sarà, però, fonte di gravi preoccupazioni perché lusingherà, per lunghi mesi, le speranze reazionarie, fomenterà il dubbio, del mondo diplomatico, che il regno d'Italia non fosse vitale e sarà debellato grazie all'impiego, contro decine di migliaia di 'briganti', di altrettante decine di migliaia di soldati e con l'approvazione di misure eccezionali e durissime quali quelle previste dalla legge Pica in vigore dall'agosto del 1863 al dicembre del 1865; e in prospettiva (quel duro confronto) sarà

40 Per la descrizione delle condizioni dello Stato borbonico si veda G. Aliberti, *Lo Stato post-feudale. Un secolo di potere pubblico nel Mezzogiorno italiano (1806-1910)*, Napoli, Guida, 1993, ma si vedano anche i carteggi cavouriani sulla 'liberazione del Mezzogiorno'.

41 Si vedano G. De Ruggiero, *Il pensiero politico meridionale nei secoli XVIII e XIX*, Bari, Laterza, 19543, p. 302 e le belle pagine di B. Croce, *Storia del Regno di Napoli* cit., p. 263 sgg.

42 Si veda V. Caianiello, *Il contributo di Silvio Spaventa alla lotta contro le associazioni criminali (1860-1864)*, "Nuova Antologia", fasc. 2175, 1990, p. 255 sgg.

43 Le frasi virgolettate sono tratte da R. Romeo, *L'annessione del Mezzogiorno*, in *Dal Piemonte sabauda all'Italia liberale*, Torino, Einaudi, 1964, p. 223 sgg.

44 "Per la prima volta forse nel mondo civile, passando sopra ogni legge morale, i Borboni usarono scegliere come cooperatori i banditi più infami" ... "Non solamente durante il 1799, ma durante la monarchia francese, ma nel 1820, ma nel 1848, ma nel 1860, i Borboni ebbero il brigantaggio come suprema difesa": così F.S. Nitti, in *Scritti sulla questione meridionale*, 2 voll., a cura di A. Saitta, Bari, Laterza, 1958, I, p. 47 e p. 56; si veda anche G. Mosca, *La classe politica*, a cura e con introduzione di N. Bobbio, Bari, Laterza, 1966, p. 120.

45 Così B. Croce, *Il romanticismo legittimistico e la caduta del Regno di Napoli*, in *Uomini e cose della vecchia Italia*, Bari, Laterza, 1956, I, p. 309 sgg.

46 Nella vasta letteratura, per la poliedricità degli approcci e per la varietà delle questioni poste, si veda A. Scirocco, *Briganti e società nell'Ottocento: il caso Calabria*, Lecce, Capone ed., 1991 e ID., *Il Mezzogiorno nell'Italia unita (1861-1865)*, Napoli, SEN, 1979.

fonte di pericolosi quanto duraturi luoghi comuni perché, in alcuni, alimenterà il pregiudizio che quei 'cafoni', quei 'briganti' fossero l'espressione di un mezzogiorno, di un popolo perduto alla civiltà, non politicamente arretrato, ma diverso etnicamente.

Se si considera che tutti questi problemi tra loro si intrecciavano e, nelle possibili soluzioni, si condizionavano, ben si comprende perché, quando Cavour, 'il grande ministro'⁴⁷, morì⁴⁸, e anche per la sua morte, si aprirono anni difficilissimi per i suoi eredi⁴⁹: vi fu chi la definì "una sciagura nazionale"⁵⁰.

5. La inferiorità economica dell'Italia a fronte della rapida espansione dell'Europa occidentale

Ai gravissimi problemi politici si sommavano, infatti, quelli economici propri di un paese sostanzialmente povero e debole⁵¹ e per di più segnato dalla disuguaglianza tra il Nord e il Sud, che, come si vedrà, diveniva essa stessa un problema politico, sostenendosi già allora, da alcuni, che le scelte liberiste avevano modificato e distrutto lo sviluppo industriale di alcune province meridionali.

Generale è la constatazione "della grave inferiorità dell'Italia all'indomani dell'unità, di fronte ai rapidi progressi dell'Europa occidentale"⁵².

Il prodotto nazionale lordo pro capite italiano era, nel 1860, sensibilmente più basso (97) rispetto a quello che si registrava nei paesi di prima industrializzazione, Regno Unito (180) e Belgio (158) e nella vicina Francia (118) anche se il divario non era più tale se si guardava alla Europa continentale nel suo complesso (91,3)⁵³.

Al primo censimento (come si scrisse "i cessati governi avevano praticato ogni opera per distogliere i cittadini perfino dal desiderio, non dico di conoscersi, ma di numerarsi"⁵⁴), l'Italia risultò un paese eminentemente agricolo:

8.292.248 persone sono occupate nell'industria agricola e 58.551 nell'industria mineraria. L'industria manifattrice viene esercitata da 3.225.057 individui di ambo i sessi ed il commercio da 698.754 persone. Sono dedite alle arti liberali 549.293 persone, al culto 174.605 ed alla pubblica amministrazione 147.448. Attendono alla sicurezza intema ed esterna del paese 242.386 persone. I possidenti di fondi, case e capitali danno un numero di 759.771; prestano la loro opera all'altrui servizio 520.686 individui. I poveri ascendono a 305.343. Il rimanente degli abitanti (9.258.502 d'ambo i sessi) venne censita senza professione e sono per la maggior parte fanciulli, vecchi, donne di casa ecc.⁵⁵

Ma si trattava di un'agricoltura spesso di sussistenza, con un bassissimo utilizzo di capitale tant'è che l'alimentazione della grande maggioranza della popolazione, pur assorbendo il 70% del reddito medio *pro capite*, era misera e carente di proteine, grassi e zuccheri: non c'è da stupirsi se, nel 1861, l'aspettativa di vita media dalla nascita era di soli 30,5 anni, con un indice di mortalità nel primo

47 Così G. Mann, *Storia della Germania moderna, 1789-1958*, Milano, Garzanti, 1978, p. 194.

48 Cavour si ammalò il giorno del *Corpus Domini*. Ecco cosa scrisse al riguardo la rivista dei gesuiti, la *Civiltà Cattolica*: "Il governo vietò che le autorità costituite assistessero alla solenne processione del *Corpus Domini*. Ma il giorno stesso del *Corpus Domini* cadeva malato il Capo del Ministero". Cavour "morì il giorno del miracolo del SS. Sacramento avvenuto in Torino nel 1453; il Municipio che non volle intervenire alla Processione del *Corpus Domini*, dovette intervenire ai funerali del conte di Cavour".

49 "Sarebbe non solo un errore di fatto - si scrive a proposito della Destra storica che resse i destini dell'Italia nei primi sedici anni del Regno - ma anche una falsificazione grave di tutto il significato ideale del Risorgimento, voler fare della Destra il prolungamento del partito moderato e della Sinistra quello della democrazia del '48. La Destra è, per sé sola, la sintesi dell'antitesi precedente" (così G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo* cit., p. 344; si veda anche G. Galasso, *Potere e istituzioni in Italia*, Torino, Einaudi, 1974, p. 223).

50 Sono le parole di J. White Mario come riportate da C. Tivaroni, *Storia critica del Risorgimento italiano*, 9 voll., Torino, Roux e Frassati, 1888-1897, VIII, p. 400.

51 Si veda G. Pescosolido, *Unità nazionale e sviluppo economico (1750-1913)*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 2a ed., e *ivi* (pp. 3-101) la descrizione dell'economia italiana preunitaria.

52 Così G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 7-36.

53 Si veda Cambridge University Press, *Storia del mondo moderno*, Milano, Garzanti, 1970, X, p. 642 nonché, sulle caratteristiche dei divisi processi di industrializzazione "dei primi e dei secondi venuti", D.S. Landes - P. Mathias - D.C. North et al., *La rivoluzione industriale tra il Settecento e l'Ottocento*, Milano, Mondadori, 1984 e *ivi* (p. 177 sgg.) il saggio di Mori.

54 Così L. Galeotti, *La prima legislatura del Regno d'Italia. Studi e ricordi*, Firenze, Le Monnier, 1866, pp. 46-47.

55 Così P. Maestri, *L'Italia economica nel 1868*, Firenze, Civelli, 1868, p. 102.

anno di vita superiore al 20% in tutte le regioni italiane, a eccezione della Sardegna. Nessuna città (tutte demograficamente stazionarie salvo Milano, Firenze, Genova e Torino) conosceva gli ambienti borghese e operaio propri dell'Europa occidentale, né un paesaggio urbano che preannunciasse quello dell'età industriale.

L'Italia, in sintesi, appariva economicamente arretrata rispetto ai pionieri della rivoluzione industriale, quali che fossero le diverse 'vie' da ciascuno di essi percorse, anche se tale arretratezza era ben lontana dal *gap* che divide, oggi, i paesi industriali dal cosiddetto terzo mondo.

6. L'agricoltura e le sue variegatissime condizioni di fatto

La parte principale del reddito era costituita dall'agricoltura ⁵⁶ ma, come scriverà Jacini, "nessun altro paese dell'Europa occidentale presenta una parte aliquota così estesa di spazi improduttivi, 5.600.000 ettari circa sopra una superficie totale di ettari 29.600.000 e dei rimanenti 24 milioni la denominazione di terra produttiva è, per una metà almeno, un modo di dire piuttosto che una realtà"... con il che "la media produzione del frumento è di 11 ettolitri per ettaro in Italia, mentre ascende a 32 ettolitri in Inghilterra, a 22 in Olanda, a 20 nel Belgio, a 15 in Francia, a 23 nell'impero germanico".

A ciò si aggiunga, sono ancora parole di Jacini, che l'agricoltura "presen-tava una tale varietà di condizioni di fatto che, ben lungi dal costituire un'unità economica, si può ben dire che riflettesse in sé, come nessun altro dei grandi paesi d'Europa, tutto ciò che vi era di più disparato in fatto di econo-mia rurale da Edimburgo e da Stoccolma a Smirne e a Cadice" ⁵⁷.

Particolarmente arretrati, in genere, lo stato pontificio e gran parte del Regno di Napoli con i suoi latifondi utilizzati, la gran parte, con la più primitiva cerealicoltura estensiva e abbandonati dai nobili e ignavi proprietari ai durissimi gabellotti. E nelle cosiddette città, quasi sempre grosse e popolosissime borgate rurali, una grande plebe di contadini giornalieri e avventizi, che, quotidianamente, impiegava ore e ore a raggiungere e a lasciare i campi, che lavorava senza alcuna garanzia, con poco pane, niente scuola e assai poco di tutto: e alla testa una enorme capitale, Napoli, che viveva del duro lavoro delle province.

Le descritte condizioni non avevano impedito che, nella prima metà del secolo XIX, in alcune, specifiche parti del Paese, si fossero radicate alcune produzioni specializzate oggetto di una buona esportazione (agrumi, vino, olio, formaggi, mandorle) ma questi dati di settore non mutavano il quadro generale nel quale solo pochi nuclei concentrati nella valle Padana, e in particolare nella bassa Lombardia (un carattere abbastanza evoluto avevano anche le aziende risicole del Piemonte), potevano essere considerati vere e proprie aziende agrarie capitalistiche, con largo impiego di bestiame, attrezzi e manodopera salariata ⁵⁸.

Pesavano, e molto, le forti pressioni demografiche, la vastità dei pascoli naturali (quasi il 19%) nonché la struttura geologica, non favorevole al buon regime delle acque, e la rilevante estensione delle paludi ⁵⁹ (il 22% della superficie complessiva dell'Italia) con la conseguente piaga della malaria, il grande flagello della bassa padana, del Mezzogiorno e delle isole ove attaccava alla radice l'uomo e lo rodeva:

A malaria gravissima furono classificate la pianura tra Livorno e Piombino, le intere province di Viterbo e Grosseto (con l'eccezione del monte Amiata), la campagna romana fino a Frosinone, e da lì

⁵⁶ Il 46,1 per cento rispetto al 18,4 dell'industria, al 30,4 dei servizi e al 5,1 della pubblica amministrazione.

⁵⁷ Sulle condizioni dell'Italia agricola fu promossa dal Parlamento nel 1877 una grande inchiesta raccolta nei quindici volumi degli *Atti della Giunta parlamentare per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*. La *Relazione finale*, pubblicata nel 1884 a firma di Stefano Jacini, presidente della Giunta, è oggi disponibile come S. Jacini, *I risultati dell'inchiesta agraria*, introduzione di G. Nenci, Torino, Einaudi, 1976; si vedano G. Valenti, *L'Italia agricola dal 1861 al 1911*, in *Cinquant'anni di storia italiana*, 3 vol., Milano, Hoepli, 1911, II e C. Barberis, *Le campagne italiane dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 179 sgg.

⁵⁸ Si vedano *amplius* R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Bari, Laterza, 1959, Universale Laterza, 1970, p. 103 sgg.; C. Daneo, *Breve storia dell'agricoltura italiana 1860-1970*, Milano, 1980, pp. 7-26; L. Cafagna, *Dualismo e sviluppo nella storia dell'Italia* cit. (in particolare i capitoli "La Lombardia e l' "Europa vivente" di Carlo Cattaneo" e "La rivoluzione agraria in Lombardia") e in queste opere le considerazioni sul costante incremento della produzione agricola negli anni post-unitari sino all'avanzare della crisi agraria nei primi anni '80.

⁵⁹ Si veda *Le bonifiche in Italia dal '700 ad oggi*, a cura di P. Bevilacqua e M. Rossi-Doria, Bari, Laterza, 1982, spec. p. 183 sgg.

a Gaeta e Napoli, a Caserta e Benevento e, in Basilicata, tutto il territorio da Lagonegro, Potenza e Matera fino al mare e la costa jonica della Calabria, la piana di Catania, le terre da Siracusa a Modica, l'intera costa sarda ⁶⁰.

Cionondimeno, generalmente diffusa era la convinzione che l'Italia fosse un paese ricchissimo per doni spontanei di natura, e che ci sarebbe voluto solo un modesto intervento dello Stato per suscitare un'immensa ricchezza rurale latente, senza bisogno di essenziali mutamenti nei metodi di produzione. Molto opportunamente il Maestri, uno dei primi studiosi seri delle condizioni economiche del nostro paese, farà rilevare che questa convinzione danneggiava seriamente l'Italia perché non induceva a valutare i mali profondi che affliggevano l'economia agraria e che erano diversi da regione a regione, e nella stessa regione da una produzione all'altra.

7. La debolezza del comparto industriale e gli ostacoli culturali e tecnici al suo sviluppo

Non stupisce che, in un paese dall'agricoltura povera e investita assai parzialmente dal processo di trasformazione capitalistica, le condizioni del comparto manifatturiero fossero assai arretrate ⁶¹ e se è vero che l'artigianato "era più o meno diffuso in relazione alla domanda locale e quindi ai redditi generati dalle varie agricolture", "Tuttavia la tradizione artigianale italiana recava, in sé, come e più delle altre tradizioni artigianali europee anche quell'elemento di conservatorismo tecnologico che, sanzionato giuridicamente nei regolamenti delle corporazioni medioevali, ne faceva un ostacolo piuttosto che una premessa all'avvento delle radicali innovazioni richieste dallo sviluppo industriale" ⁶².

Prevaleva ancora un modo di produzione basato sulla cosiddetta 'protoindustria' ⁶³, un'attività svolta a domicilio, nelle campagne, da una manodopera contadina organizzata da mercanti imprenditori che fornivano a tale forza lavoro le materie prime per poi ritirare il prodotto finito da collocare sul mercato.

Anche l'industria della seta (settore nel quale l'Italia teneva senza contrasto il primo posto in Europa, con una produzione che era circa il doppio di quella della seconda, la Francia), diffusa particolarmente in Piemonte, in Lombardia e nel Veneto presentava le forme più evolute di organizzazione e di sistemi produttivi nella fase della torcitura, mentre la trattura e la tessitura erano realizzate ancora, e spesso, nelle campagne e con sistemi più antichi.

L'industria del cotone aveva una importanza inferiore a quella serica, sotto il profilo occupazionale e quanto al valore della produzione, ma, sul piano tecnico, organizzativo e finanziario, la filatura presentava i sistemi più avanzati di tutto il ramo tessile. Gli impianti più importanti e moderni per filare e anche per tessere, erano concentrati soprattutto in Lombardia (province di Milano e di Varese) e in Piemonte (Novarese, Verbanese e Canavese) e all'ombra di elevate tariffe doganali anche nel Salernitano, e presentavano già le caratteristiche della moderna fabbrica con centinaia di operai riuniti nello stesso edificio.

L'industria laniera era molto diffusa sul territorio nazionale, ma solo nel Biellese e nel Vicentino, a Schio, erano attivi stabilimenti meccanizzati.

Il settore alimentare era, con il tessile, il ramo più importante del secondario e al suo interno l'attività molitoria occupava un posto centrale svolgendosi in decine di migliaia di mulini (74.764 secondo un censimento effettuato nel 1872) seppure con una fisionomia decisamente precapitalistica.

Molto arretrata si presentava la siderurgia, in altri paesi simbolo del processo di industrializzazione, per la quale l'Italia scontava la povertà di materie prime, sia del minerale di ferro che del carbon fossile. I rudimentali altiforni esistenti facevano ancora uso del carbone di legna, raffinazione della ghisa avveniva sovente con antichi metodi e i quantitativi di ghisa e di ferro prodotti erano, così,

⁶⁰ Si veda A. Celli, *L'opera della società per gli studi della malaria (1898-1908)*, 1908, pp. 1-34.

⁶¹ Si veda V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1961*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 101 sgg.; una fonte di primaria importanza per la conoscenza delle condizioni dell'industria nei primi anni di vita unitaria è costituita dagli *Atti del comitato dell'inchiesta industriale*, 7 voll., Roma, 1877-1884 (si veda *infra* al cap. terzo, par. 6).

⁶² Così G. Pescosolido, *L'economia e la vita materiale*, in *Storia d'Italia, 1. Le premesse dell'unità*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 92.

⁶³ Si veda *amplius* M. Doria, *L'imprenditoria industriale in Italia dall'Unità al "miracolo economico"*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 15 sgg.

davvero insignificanti con la conseguente debolezza della industria meccanica, penalizzata anche da una limitatissima domanda di beni strumentali. Quanto a quest'ultima, pochi stabilimenti si stagliavano su un pulviscolo di piccole e piccolissime officine. Non di rado erano frutto di iniziative dirette degli stati preunitari (gli arsenali militari sabaudi e le officine di Pietrarsa nel Napoletano) o di progetti di privati che speravano in sostanziose commesse pubbliche (è il caso della genovese Ansaldo)⁶⁴, ma anche l'industria meccanica (come quella metallurgica) era ben poca cosa, tant'è che fu in grado di fronteggiare solo in misura contenuta la domanda delle costruzioni ferroviarie.

La inferiorità industriale si appalesava, più chiaramente che altrove, nelle industrie chimiche, per le quali l'Italia era tributaria dell'estero anche dei prodotti di cui possedeva abbondante la materia prima: mancavano del tutto le fabbriche di concimi chimici; non vi era una sola fabbrica di soda artificiale e, nonostante il monopolio dell'acido borico, neppure una fabbrica di borace. In compenso l'Italia manteneva l'antica rinomanza nelle produzioni artistiche, e in genere nei lavori in cui l'abilità degli operai potesse prevalere sull'importanza dei mezzi meccanici impiegati: l'oreficeria, la ceramica, la lavorazione dei mobili.

In sintesi, pur essendo innegabile il contributo che la protoindustria aveva dato alla fertilizzazione di un tessuto economico altrimenti asfittico (scambi commerciali con l'estero e crescita delle partite attive della bilancia commerciale, sviluppo di una più moderna rete commerciale e finanziaria, accumulazione di capitali, crescente abitudine di una popolazione contadina al lavoro manifatturiero furono il portato di questa diffusa attività), i problemi da affrontare erano rilevantissimi e ancora più complessi della arretratezza tecnica.

Occorreva, infatti, creare un mercato, nazionale ma proprio questo decisivo obiettivo non poteva più essere concepito solo come un allargamento geografico dell'area di libero scambio, quasi che, abolite le frontiere e i dazi, il resto potesse venire da sé (e fu questa una illusione diffusa ma che presto ebbe a cadere); bisognava realizzare una progressiva penetrazione dei rapporti di produzione capitalistici nelle campagne, tanto restie, e intensificare il sistema di scambio delle merci nelle aree dominate dall'autoconsumo che, pur essendo incluse geograficamente nel mercato nazionale, in realtà non ne facevano parte.

Allo scopo era necessaria una adeguata rete di infrastrutture - obiettivo che appariva difficilissimo per il loro stato deficitario, per l'imponenza dei capitali occorrenti e per le condizioni di povertà in cui la penisola versava - ma anche l'uscita dallo stato di analfabetismo che attanagliava gran parte del paese.

Infine, era pregiudiziale superare gli ostacoli frapposti da chi lo sviluppo, e quello industriale in particolare, proprio non lo vedeva (per molte ragioni storiche e naturali, la mancanza del carbon fossile, *in primis*), e dai non pochi che, con un preciso calcolo politico, non lo volevano perché, le 'fabbriche britanniche', apportatrici della questione operaia, dell'urbanesimo e di altri flagelli, erano una calamità da risparmiare a un paese di 'sana' e remota tradizione rurale.

8. L'insufficienza complessiva delle infrastrutture, dei servizi, della pubblica istruzione nel conclamato divario tra Nord e Sud

Nella cennata prospettiva, diversificata (ancora una volta) e, per alcuni versi, pesantissima si presentava la situazione dei trasporti, delle banche, dell'istruzione mentre forti resistenze incontrava l'accettazione delle stesse misure, il metro, il chilo, il litro⁶⁵.

Difficili erano le comunicazioni delle province italiane tra loro e con l'estero.

Così - scriveva qualche anno dopo Stefano Jacini - si dovette con urgenza riparare all'inerzia di gran parte dei passati governi: aprire nuove vie, scavare e proteggere con nuove opere i porti malsicuri

64 A proposito della Liguria, Colombo (1836-1921), destinato a divenire protagonista della vita politica, economica e sociale di Milano e dell'Italia, scrisse: "Il borgo di Sampierdarena presso Genova è una vera città operaia, non è che una sola e colossale officina. Ivi esiste il più vasto stabilimento meccanico di tutta l'Italia, la fonderia ed officina meccanica Ansaldo, diretta dagli ingegneri fratelli Orlando, con 600 operai e una forza motrice di 50 cavalli. La grandiosità dell'impianto, la ottima disposizione dei locali, l'intelligenza con cui è diretta, ne fanno un'officina modello: essa ha fornito quattro locomotive alle ferrovie toscane, trentadue alle ferrovie sarde e dodici ne ha tutt'ora in costruzione"... (così G. Colombo, *L'esposizione italiana in Firenze*, in *Industria e politica nella storia d'Italia. Scritti scelti: 1861-1916*, a cura di Carlo G. Lacaita, Cariplo, Laterza, 1985, pp. 102-103).

65 Si veda P. Marchese, *Gaetano Marini verificatore di pesi e misure*, Palermo, Sellerio, 2008.

ed interrati ⁶⁶, estendere e fortificare le difese contro i fiumi, far giungere alle più remote parti della penisola le vaporiere, congiungere con i fili telegrafici le città d'Italia, perfezionare, ampliare e rendere più rapido il servizio della posta ⁶⁷.

La viabilità ordinaria si presentava in condizioni particolarmente deprecabili al Sud e nelle isole, sia per la mancanza assoluta di strade, sia per la irregolare manutenzione di quelle esistenti: nel 1861 il Regno delle Due Sicilie aveva solo quattro strade nazionali (dal Tronto a Napoli, da Terracina a Napoli, da Napoli a Reggio, da Napoli a Bari, Brindisi e Lecce), per buona parte in pessimo stato e in alcuni tratti impercorribili e nel 1863, scriverà Nitti, quando fu fatta l'inchiesta parlamentare sul brigantaggio, dei 1.848 Comuni del Napoletano, 1621 mancavano di strade ⁶⁸.

La rete ferroviaria, che non raggiungeva i 2.000 chilometri, contro gli oltre 9.000 della Francia e i circa 17.500 della Gran Bretagna, era disegualmente distribuita sul territorio nazionale e particolarmente deficitaria al Sud: mentre in Toscana erano 323 i chilometri in esercizio, nei Ducati di Parma e di Modena 99 e 50, in Lombardia (senza il Veneto) 221, nello Stato pontificio 132 e negli Stati sardi 850 ⁶⁹, solo 128 erano i chilometri nel vasto Regno delle Due Sicilie e la loro reale efficienza era discutibile e duramente criticata ⁷⁰.

Conseguentemente il viaggiatore che avesse voluto spingersi al di là di Arezzo e di Cecina verso mezzogiorno, in località per cui non fossero utilizzabili i servizi marittimi, non si trovava in una situazione diversa da quella di cinquant'anni o di un secolo prima ⁷¹: nemmeno un chilometro di binari percorreva le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo, il Molise, la Basilicata, la Puglia, la Calabria, la Sicilia.

Non v'è quindi da stupirsi se, nonostante l'imponenza delle realizzazioni tra il 1860 e il 1870 ⁷², si levarono non poche istanze e lamentele ⁷³.

Quanto al credito, i banchieri privati, cui era ancora riservato, per la massima parte, il credito a medio e a lungo termine, operavano dalle piazze di Genova, di Torino, di Milano e di Livorno ⁷⁴.

Diffuse erano, nel 1861, le Casse di Risparmio, più di cento, ma quattordici province ne erano prive e, di queste, tredici appartenevano al Napoletano e alla Sicilia e per di più "Napoli, Palermo, Messina hanno casse le cui operazioni riescono affatto languide", tant'è che si suggeriva di ricorrere a un mezzo, "di cui ci ha dato l'esempio l'Inghilterra, incaricare delle funzioni di cassa gli uffici postali" ⁷⁵: è il progetto che, come si vedrà, Sella realizzerà nel 1875.

Questa difformità (tra Nord e Sud) si registrava anche con riguardo alle prime istituzioni di previdenza sociale. E invero, mentre prima del 1860 le società di mutuo soccorso erano, in tutta Italia, 181, il Napoletano ne annoverava zero, zero la Calabria, una le Marche, tre Roma ⁷⁶ le stesse società nel 1862 saranno più che triplicate con 111.608 soci, nel 1873 saliranno a 1146 con 218.822 soci e nel 1885 ancora a 4722 con 781.491 soci.

Con riguardo alla istruzione, se non mancavano le Università (diciannove nel bilancio del 1863), altissimo era il tasso di analfabetismo, superiore al 75%, mentre in Svezia (ed anche in Danimarca,

66 Per una analitica descrizione di tutti i porti italiani, importanti e no, si veda P. Maestri, *L'Italia economica* cit., pp. 62-97.

67 Così S. Jacini, *Della sistemazione dei lavori pubblici in Italia*, "Nuova Antologia", fasc. 11, 1869, p. 365.

68 Si veda L. Cannari - S. Chiri, *Le infrastrutture economiche dell'Unità in Storia economica d'Italia*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, Roma-Bari, Laterza, 2002, III.1., p. 244.

69 I dati sono tratti da S. Maggi, *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 52; nel Regno di Sardegna la rete ferroviaria era stata concepita con un occhio volto anche ai possibili collegamenti internazionali sia di Torino che di Genova con la Francia e con la Svizzera.

70 Si veda l'opinione dello stesso ministro delle finanze napoletano riportata in J. Davis, *Società e imprenditori nel Regno borbonico, 1815-1860*, Bari, 1979, p. 146.

71 Si veda A.J. Strutt, *Calabria-Sicilia 1840*, a cura di G. Puccio, Napoli, Esi, 1970.

72 Sulle opere realizzate si vedano E. Corbino, *Annali dell'economia italiana* (Città di Castello, 1933-38), oggi Milano, Ipsoa, 1981, I, pp. 175-199 e I. Insolera, *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia*, V, I documenti, I, Torino, Einaudi, pp. 450-462.

73 Così S. Jacini, in *Due anni di politica italiana*, Milano, Civelli, 1868, p. 91.

74 Si veda G. Luzzatto, *L'economia italiana* cit., p. 49 sgg. e ivi ampie considerazioni sulla partecipazione del capitale straniero alle attività bancaria e industriale.

75 Così P. Maestri, *L'Italia economica* cit., pp. 158-175.

76 Al riguardo si veda M. Besso, *La previdenza sociale nel Risorgimento*, in *Cinquanta anni di storia italiana* cit., II, pp. 1-25.

in Finlandia, in Norvegia, in Olanda) era inferiore al 10%, in Prussia non superava il 20%, in Inghilterra il 30% e in Belgio, in Francia e nell'Impero asburgico si collocava tra il 40 ed il 50% ⁷⁷. Dietro questo dato globale si nascondeva una realtà molto eterogenea e ancor più dura da affrontare: alle marcate disparità territoriali, alle pronunciate differenze tra città e campagna, alla diversa istruzione di maschi e femmine (palesamente estraneizzate, le ultime, dal sistema scolastico *dell'ancien regime*) si sommava il palese dualismo fra Nord e Sud, anche nell'istruzione di base. La percentuale degli analfabeti sulla popolazione superiore ai cinque anni era, nel 1861, del 54,2 per cento in Piemonte e Liguria, del 53,7 in Lombardia, del 77,6 in Emilia, dell'83 nelle Marche, dell'83,8 in Umbria, del 74 in Toscana, dell'86,3 in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, dell'88,6 in Sicilia, dell'89,7 in Sardegna.

Il tasso di scolarità sulla popolazione fra i cinque e dieci anni, che, nel 1861, era del 93 per cento in Piemonte e Liguria e del 90 in Lombardia, scendeva al 36 in Emilia, al 34 nelle Marche, al 23 nell'Umbria, al 32 in Toscana, al 18 in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, al 9 in Sicilia e risaliva al 29 in Sardegna; e non v'è da stupirsi di questi dati ove si consideri che, per l'istruzione pubblica, il Regno delle Due Sicilie aveva speso 0,23 lire per abitante contro le 0,60 dello Stato sardo ⁷⁸.

Occorreva conoscere la reale situazione (è significativo che una fra le prime e più importanti inchieste riguardò l'istruzione pubblica) ⁷⁹ e soprattutto "agire prontamente e decisamente per il rafforzamento dello Stato appena formato", come scriveva il ministro della pubblica istruzione Francesco De Sanctis a Quintino Sella ⁸⁰, nel convincimento, profondo in quei primi anni post-unitari (questo sentimento si affievolirà), che la scuola era l'anello di congiunzione tra la classe politica che aveva fatto il Risorgimento e le nuove generazioni che avrebbero diretto il paese e che dovevano essere educate alla luce dei valori dei padri: l'amore per la libertà, per la patria e per il progresso scientifico-tecnologico, che comportavano anche la necessità di istruire e di educare il popolo ⁸¹.

Ma non era facile provvedere perché ai descritti divari fattuali si aggiungevano l'arretratezza dell'economia, la povertà delle famiglie (che non avevano i denari per acquistare libri e quotidiani, e non volevano rinunciare ai guadagni dei fanciulli), e poi ancora la scarsità dei mezzi dei comuni, che dovevano provvedere ai locali, al loro riscaldamento, allo stipendio dei maestri, all'arredamento delle aule; per non dire del timore del clero cattolico di perdere "il controllo sociale attraverso l'ignoranza", della conseguente avversione per la scuola pubblica e per l'alfabetizzazione di massa realizzata da uno Stato laico ⁸², e anche dell'ostilità di una parte della stessa classe dirigente timorosa che l'istruzione ponesse in pericolo la stabilità dell'ordine costituito.

Non v'è da stupirsi, allora, se, "nonostante gli innegabili sforzi fatti, la situazione dell'istruzione elementare sul finire del primo decennio unitario era costantemente preoccupante, soprattutto per quanto riguardava la mancata frequenza delle scuole elementari" ⁸³.

9. L'emersione di un'Italia diversa da quella sognata e immaginata

Ancora una volta, anche sul versante dell'istruzione e della quantità e della qualità delle

77 Così C.M. Cipolla, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Torino, UTET, 1971, p. 113 e pp. 123-125.

78 Per il quadro della tragica e diversificata eredità preunitaria, delle sue cause, dei provvedimenti da assumere e assunti e per i risultati ottenuti, si veda G. Vigo, *Gli Italiani alla conquista dell'alfabeto*, in *Fare gli Italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, a cura di S. Soldani e G. Turi, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 37 sgg.

79 Si veda *Sulle condizioni della pubblica istruzione nel Regno d'Italia, Relazione generale presentata al Ministro dal Consiglio superiore di Forino*, Torino, 1865 e a commento G. Talamo, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1960.

80 Si veda P. Ziliani, *Francesco De Sanctis e la riforma scolastica del 1861. Sette lettere inedite a Quintino Sella*, "Rassegna Storica del Risorgimento", luglio-settembre 1998, p. 291 sgg.

81 Si veda S. Polenghi, *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica*, 1848-1876, Brescia, Editrice La scuola, 1993, p. 161 sgg.

82 Così M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Bologna, Il Mulino, 1974.

83 Così G. Talamo, *Istruzione obbligatoria ed estensione del suffragio*, in *Stato e società dal 1876 al 1882*, Atti del XLIX Congresso di studi del Risorgimento italiano, Roma, 1980, p. 75 e ivi un quadro dell'istruzione primaria in Italia nell'età della Destra (pp. 59-78).

infrastrutture materiali e finanziarie, emergeva il carattere peculiare dell'Italia, dato non solo dalla sua generale arretratezza, ma dal divario che, sotto ogni profilo, si presentava tra il Nord e il Sud del paese appena unito ⁸⁴.

Lo sapeva la classe colta napoletana che "più volte dispersa e perseguitata trionfava finalmente nel '60". "Erano i pennaruli detestati e perseguitati da Ferdinando II: il De Sanctis, il Settembrini, il De Meis, Paolo Emilio e Vittorio Imbriani, Bertrando Spaventa, il Tari, il Tommasi e molti altri" per opera dei quali "secondo il vanto del De Sanctis l'Università di Napoli diventava e rimase per circa un quindicennio la prima d'Europa" ⁸⁵.

Ma prenderne consapevolezza non fu facile anche perché per i più fu una sorpresa la scoperta dell'Italia come nazione "difficile".

La gente del nord - come scrisse La Farina da Palermo - sa così poco dell'Italia meridionale che si aspetta di trovare un paese ricco, bisognoso solo di una buona amministrazione.

In realtà - scriverà Leopoldo Franchetti - che nei primi anni '70 viaggiò a cavallo nelle province continentali del Mezzogiorno - vi trovammo (quando esse entrarono a fare parte del Regno d'Italia) un popolo confinato in un paese mezzo selvaggio, racchiuso nei suoi luridi borghi e nei campi circostanti, senza strade per allontanarsene, ignorante e laborioso, diretto da preti poco più civili di lui e da signori, una parte dei quali ignoranti quanto lui, ma più corrotti; i buoni, o in galera, o sorvegliati o cacciati; segregati tutti dal resto d'Italia e d'Europa da un sistema di proibizioni commerciali, di passaporti e di esclusione di libri; nell'amministrazione una corruzione svergognata ⁸⁶.

una terra che "prima del 1860 era in gran parte chiusa alla civiltà, che, all'infuori di una piccola zona dintorno a Napoli, era quasi impenetrabile e che molto si è giovata dell'unità" ⁸⁷.

Un mito letterario la sua straordinaria ricchezza di risorse latenti perché quella terra, definita "il più ferace suolo sotto il più dolce clima", "un paese per cui Iddio esaurì la sua opulenza di creazione", "troppo favorito dalla natura", "eccezionalmente cospicuo", "singolarmente ricco", "il più bello, il più fertile paese d'Europa" era, invece, un paese che "dalla geografia e dalla storia fu per secoli condannato alla miseria: miseria economica e miseria morale, più triste dell'altra, da cui soltanto l'unità politica, mossa dal sentimento della comune difesa, può redimerlo" ⁸⁸.

Miseria e sfruttamento che un altro dei primi grandi meridionalisti descriveva con riguardo ai 'fondaci' napoletani ("Le abitazioni sono molto al di sotto dei canili... In quei covi, nei quali non si può entrare per il puzzo che mandano immondizie ammassate da tempi immemorabili..."), alle solfare siciliane ("centinaia e centinaia di fanciulli e fanciulle scendono per ripide scarpe e disagevoli scale, cavate in un suolo franoso e spesso bagnato") e al mondo del feudo e del latifondo ("i contadini in massima parte sono proletari, che debbono ogni giorno camminare molte miglia, per arrivare al luogo del lavoro. Altra relazione tra essi e i loro padroni non v'è, che quella dell'usura e della spoliazione") ⁸⁹.

E da tutto questo emergevano come un fiore avvelenato (l'espressione è di Ettore Ciccotti) la camorra e la mafia, fenomeni talmente pervasivi e corrosivi che indussero uomini come Giustino Fortunato a dirsi, anche per questa ragione, contrari a un maggior decentramento e favorevoli a un

84 Al riguardo si veda S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale*, Roma, la Nuova Italia Scientifica, 1996 e, *ivi*, i riferimenti ai lavori di Croce, di R.S. Eckaus, di G. Galasso, di L. Cafagna, di G. Giarrizzo e di G. Pescosolido.

85 Così A. Omodeo, *Tradizioni morali e disciplina storica*, Bari, Laterza, 1929, pp. 219-220.

86 Così L. Franchetti, *Condizioni economiche ed amministrative delle Province Napoletane (Abruzzi e Molise - Calabria e Basilicata)*, *Appunti di viaggio*, Firenze, Tip. della "Gazzetta d'Italia", 1875, ora ristampato, a cura di A. Jannazzo, da Laterza, 1985, ove per la prima volta è edito anche il *Diario del viaggio* (p. 127 sgg.).

87 Così F.S. Nitti, *Nord e Sud* (1900), ora in *Scritti sulla questione meridionale*, II, a cura di A. Saitta, Bari, Laterza, 1958, p. 609.

88 Così G. Fortunato, *Il Mezzogiorno e lo Stato Italiano*, Bari, Laterza, 1911 e ora, con introduzione di M. Rossi Doria, 2 voll., Firenze, Vallecchi, 1973, II, p. 541 e p. 543; sulle condizioni fisiche dell'Italia meridionale, sulla sua tormentata geografia, sullo stato dell'agricoltura si vedano anche G. Cuboni, *Scritti scelti cuboniani*, Pavia, Fusi, 1924; C. Maranelli, *Considerazioni geografiche sulla questione meridionale*, in *Scritti*, Bari, Laterza, 1947, pp. 5-19; E. Azimonti, *Il Mezzogiorno agrario qual è*, Bari, Laterza, 1919.

89 Così P. Villari, *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1878, pp. 10, 18-19, 28-30.

più incisivo intervento del governo nell'amministrazione dei beni pubblici ⁹⁰.

Splendide pagine quelle di Villari, di Franchetti, di Fortunato, che avviarono il dibattito sullo squilibrio strutturale esistente tra le due parti del paese ⁹¹ oggi fotografato da stime, forse approssimate per difetto, per le quali lo scarto esistente nel '61 fra il reddito pro capite del Nord e del Sud si aggirava sul 15-20% e il divario nella produzione agricola era almeno del 20%.

L'agricoltura, salvo che nelle ristrette aree dedicate alle colture specializzate, soprattutto al Sud registrava il predominio della cerealicoltura estensiva, legata a modelli di conduzione precapitalistica e si avviluppava nel circolo vizioso dell'autoconsumo.

Era il segno dell'arretratezza del regno borbonico legato ai limiti asfittici del mercato interno, incapace di esprimere una adeguata domanda anche per le grandissime carenze delle comunicazioni ferroviarie e stradali, che condannavano all'isolamento la maggior parte dei centri urbani, per non dire delle campagne. Debolezza del tessuto economico sociale che trovava una ulteriore conferma nel ridotto volume e nella particolare struttura del commercio estero: al momento del crollo del regno, 5,52 ducati per abitante rispetto ai 40,13 del Piemonte e ai 9 del retrogrado Stato pontificio ⁹².

Ma rilevanti quanto le cifre erano altri specifici tratti negativi: il più aspro rapporto tra gli uomini e l'ambiente, per la prevalenza delle montagne, per la desolazione delle poche pianure e per la malaria; l'assenza, o quasi, del rapporto città-campagna; il conseguente minor sviluppo delle attività urbane, artigiane, commerciali e industriali; il carattere plebeo e parassitario della popolarissima Napoli (450.000 abitanti) mentre in tutto il restante Mezzogiorno continentale solo Bari raggiungeva i 41.000 abitanti e delle venti città che superavano i 50.000 ben sedici si trovavano nel Centro Nord.

La stessa eversione della feudalità, all'inizio del secolo, aveva dato l'avvio a una serie di rivolgimenti nell'assetto della proprietà che, se avevano sottratto i contadini all'oppressione della giurisdizione baronale, li avevano anche privati degli antichi diritti d'uso civico e li avevano sottomessi alla nuova borghesia agraria. Borghesia che, come si sapeva e come scriverà in alcune lettere Leopoldo Franchetti, non si dimostrava verso i contadini meno feroce degli antichi nobili, sottoponendoli, anzi, a una nuova e forte oppressione economica con più pesanti patti agrari, con l'usura e con la conquista delle amministrazioni locali, che favoriva l'usurpazione delle terre demaniali e l'ulteriore liquidazione dei vecchi diritti promiscui.

10. L'opposizione della Chiesa in un contesto di esperienze liberali limitate al Regno di Sardegna

Enorme appariva la sfida per chi intendeva costruire una identità politico-culturale degli Italiani e un moderno Stato, liberale, laico e nazionale e, non a caso, la pubblicistica dell'epoca sottolineò la equilibrata distribuzione regionale dei ministri nel nuovo governo che Cavour, nel marzo del 1861, costituì ancora una volta, e fu l'ultima.

Certo si poteva contare sugli elementi essenziali dello Stato sardo che furono parte costitutiva della nuova Italia, il regime parlamentare e laico ⁹³ le forze armate, gli apparati burocratici, la continuità delle relazioni internazionali ⁹⁴.

Ma essi vennero profondamente trasformati dalla massiccia immissione di elementi che provenivano dalle altre regioni, sia a livello di gruppi dirigenti e di personale politico sia ai livelli inferiori, che con sé portavano nuove visioni e nuovi metodi di governo e di amministrazione soprattutto una somma di risorse e di problemi senza riscontri, per qualità e quantità, nella realtà del

⁹⁰ Si veda *amplius* G. Galasso, *Italia democratica. Dai Giacobini al partito d'azione*, Firenze, Le Monnier, 1986, p. 79 sgg.

⁹¹ Al riguardo e sui successivi sviluppi, perché il relativo studio ha accompagnato tutta la storia d'Italia come Stato unitario, si veda A. Caracciolo, *La storia dello sviluppo economico italiano e alcuni nuovi problemi*, in *La formazione dell'Italia industriale*, a cura di A. Caracciolo, Roma-Bari, Laterza (1969), 1977, p. 3 sgg.

⁹² Si veda al riguardo, *amplius* F. Barbagallo, *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Torino, Einaudi, 1994, pp. VII-XI e 4-5.

⁹³ Si veda A. Omodeo, *L'opera politica del conte di Cavour. Parte I, 1848-1857*, Firenze, La Nuova Italia, 1940.

⁹⁴ E si possono aggiungere anche "le solide strutture del suo ordinamento giuridico": così G. Astuti, *Gli ordinamenti giuridici degli Stati sabaudi*, in *Storia del Piemonte*, 2 voll., Torino, F. Casanova ed., 1961, I, pp. 487-557: 557.

vecchio Stato ⁹⁵.

Per di più l'opera doveva realizzarsi in tempi brevi e richiedeva consenso, ma non era facile ottenerlo a fronte della irriducibile opposizione della Chiesa che si rifletteva anche nella partecipazione dei cattolici alla vita politica.

Nelle prossime elezioni - scriveva Don Margotti nel gennaio del 1861 - noi non vogliamo essere *né eletti né elettori*. Non vogliamo essere eletti perché ... non vogliamo appartenere ad una Camera che, a detta dei giornali, deve compiere la spogliazione del S. Padre e dare opera a levargli anche la sua Roma ... Non vogliamo essere nemmeno elettori perché ... la lotta elettorale verte oggidi tra Camillo Cavour e Giuseppe Garibaldi, tra coloro che combattono il papa colle ipocrisie e coloro che vogliono combatterlo apertamente coll'empietà e colla demagogia. E diciamo: Né l'uno, né l'altro: sono tutti della stessa buccia ⁹⁶.

D'altro canto il diritto elettorale attivo era riservato ai cittadini che avessero compiuto venticinque anni, sapessero leggere e scrivere e pagassero almeno quaranta lire di imposte dirette l'anno e la partecipazione alle urne, riservata al 2% dell'intera popolazione ⁹⁷, dovette subito fare i conti con un diffuso astensionismo. E non era facile batterlo perché

vi concorrevano diversi fattori di diversa natura. C'era la protesta diffusa contro le gravezze dell'unità: la leva obbligatoria, l'aumento del peso fiscale... ma c'erano più attive, più baldanzose che mai, tutte le opposizioni di regime, da quella mazziniana a quella cattolica. C'era l'influenza ancora forte della Corte romana, spesso unita, nel rancore o nel dispetto, alle altre Corti spodestate di Firenze e di Napoli. C'era la critica più affinata al 'parlamentarismo' ⁹⁸.

E non era considerato opportuno un allargamento prepotente del suffragio (programma che il liberalismo italiano realizzò gradualmente dal 1848 al 1913), perché si riteneva di dover provvedere man mano che la diffusione dell'istruzione e la crescita economica (è il binomio benessere e cultura di Silvio Spaventa) sottraessero le moltitudini analfabete e misere alle strumentalizzazioni delle forze reazionarie, clericali e antinazionali, consentendone l'integrazione nel nuovo Stato.

Tutte questioni che alimentavano la letteratura antiunitaria, italiana e straniera e segnavano una percorso assai stretto perché, come ammoniva Ruggiero Bonghi, nella politica ecclesiastica e in quella scolastica, occorre accordare a ciascun individuo la libertà di scelta, pena la 'tirannide', ma non si potevano ignorare i rischi che venivano "da opposizioni non leali e che minacciavano la stessa saldezza delle istituzioni" ⁹⁹.

11. La difficile organizzazione di un esercito nazionale

Proprio al fine di rinsaldare rapidamente la costruzione unitaria di fronte agli avversari interni e a quella parte d'Europa ancora ostile fu considerato un obiettivo primario la riorganizzazione dell'esercito o meglio la difficile organizzazione di un esercito nazionale ¹⁰⁰ perché "la vita casalinga del ducato di Parma e della Toscana non aveva nessuna delle esigenze indispensabili al bilancio militare di un grande Stato" ¹⁰¹.

Già durante il biennio 1859-60 furono inquadrati nell'esercito piemontese il corpo dei Cacciatori delle Alpi, le truppe lombarde del disciolto esercito austriaco, l'intero esercito toscano e l'esercito

95 Così R. Romeo, *Cavour e il suo tempo (1854-1871)*, Bari, Laterza, 1984, III, p. 894 sgg. il quale soggiunge "Proprio perché si trattava di un processo caratterizzato da forti elementi di continuità e al tempo stesso di innovazione, i rapporti tra vecchio e nuovo erano destinati a variare col trascorrere degli anni secondo una linea che tenderà via via a fare maggiore posto agli elementi di novità rispetto a quelli ereditati dal passato" (*op. cit.*, p. 900).

96 Così l'articolo di Don Margotti ne *l'Armonia*, Torino, 8 gennaio 1861 in D. Mack Smith, *Il Risorgimento Italiano*, Bari, Laterza, 1968, pp. 676-678.

97 Ricordo che in Gran Bretagna, paese con una tradizione secolare di unità e con un livello di istruzione media e di reddito individuale assai più elevato che in Italia, gli elettori furono, fino alla riforma del 1867, il 3% della popolazione, salirono, poi, al 6,2% e negli anni successivi, fino al 1884, all'8,5% quando, in Italia, dal 1882 erano divenuti il 6,9% della popolazione.

98 Così G. Spadolini, *Firenze capitale*, Firenze, Le Monnier, 1967, pp. 47-48.

99 Per le locuzioni tra virgolette si veda S. Rogari, *Ruggiero Bonghi nella vita politica dell'Italia unita*, Napoli, Vivarium, 2001, pp. 12 e 26.

100 Si veda M. Mazzetti, *Dagli eserciti preunitari all'esercito italiano*, "Rassegna Storica del Risorgimento", 1972, p. 563 sgg. e P. Pieri, *Le forze armate nell'età della Destra*, Milano, Giuffrè, 1962.

101 *Il Conte di Cavour*, Saggio politico di Enrico de Treitschke, trad. dal tedesco di A. Guerrieri Gonzaga, Firenze, Barbera ed., 1873, p. 219.

della Lega, formato dalle truppe dei Ducati e della Romagna.

Con i provvedimenti del 1861 l'esercito, nel quale netta rimaneva la prevalenza dei quadri e delle truppe piemontesi (due terzi del totale), fu riorganizzato e ampliato: le divisioni salirono a venti per la forza complessiva di circa 200.000 uomini e ne facevano parte anche i siciliani che il Borbone aveva escluso dalla leva.

I problemi più complessi da risolvere riguardarono l'esercito borbonico e quello garibaldino, che, entrambi, suscitarono forti, seppure diverse, diffidenze, ebbero soluzioni diverse e lasciarono strascichi dolorosi e divaricanti.

Quanto al primo furono assorbiti coloro che diedero attestato di fedeltà al nuovo Stato, ma non pochi fra questi, avendo giurato fedeltà a Francesco II, ne rifiutarono uno nuovo, suscitarono la dura reazione dei generali piemontesi (in un suo rapporto il generale La Marmora denunciò i riottosi come "un branco di carogne che avremo trovato il modo di metterle alla ragione") e conobbero le fortezze militari di Alessandria, di Genova, di Bologna, di Fenestrelle ¹⁰².

Ai garibaldini non furono lesinati i riconoscimenti per il loro valore militare ¹⁰³, ma fallì, per tante ragioni (non valse solo il timore di immettere elementi democratici e repubblicaneggianti), il disegno di accoglierli, in quanto tali, nell'esercito regolare, come avrebbe voluto Garibaldi ¹⁰⁴; e non riuscì, neppure, il suo tentativo di costituire la guardia nazionale mobile onde, in non pochi tra coloro che si erano battuti per l'Italia, si radicò la sensazione di essere rimasti vittime di pregiudizi, di rancori politici, di gelosie per la leggendaria impresa dei Mille: emergevano, evidentemente, le resistenze a trasformare l'esercito in uno strumento al servizio dell'idea nazionale.

12. L'impianto amministrativo del nuovo Stato e la preferenza per il modello accentratore

Ancora più complesse furono le scelte relative all'organizzazione complessiva del nuovo Stato.

Si sommavano, infatti, tante difficoltà diverse e non solo perché, dietro il vessillo della conquistata libertà, si potevano nascondere e si nascondevano tante meschinità, piccole astuzie, interessi personali, pura demagogia.

V'erano, in alcune parti del paese, radicate tradizioni di autonomismo ed era il caso della Toscana e v'erano anche fatti recenti che rinvigorivano sentimenti e progetti autonomistici in funzione 'antipiemontese'. In Lombardia un non indifferente risentimento sorse proprio dopo l'imposizione dell'ordinamento amministrativo subalpino con la legge Rattazzi perché, si diceva, gli ordinamenti locali lombardi erano superiori a quelli piemontesi; a Napoli e in Sicilia, da più parti, si condurrà una battaglia, anche risentita, contro lo Stato, reclamando l'autonomia quasi come un indennizzo a favore delle regioni più deboli e meno preparate all'unità ¹⁰⁵.

Ma v'era anche la consapevolezza che l'invocato *self-government* mancava del 'necessario substrato' e non avrebbe trovato a proprio fondamento "una aristocrazia illustre, operosa, liberale e anche dotta come la inglese" perché diffuso era il disinteresse per la cosa pubblica ed elevato l'assenteismo nell'amministrazione anche tra coloro che, per nobiltà e per censo, sembravano porsi come una possibile classe dirigente ¹⁰⁶, per non dire delle carenze, morali e professionali, che presto denuncerà la migliore conoscenza della borghesia meridionale.

Così, tra il 1860 e il 1861, vivacissimo, anche all'interno della parte moderata, fu il dibattito sull'impianto amministrativo del paese perché ai progetti di Luigi Carlo Farini e poi di Marco Minghetti, che gli succedette quale ministro degli interni, favorevoli (sia pure diversi tra loro) a conciliare le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato colla libertà dei Comuni,

¹⁰² Si veda Gigi Di Fiore, *I vinti del Risorgimento. Storia e storie di chi combatte per i Borboni di Napoli*, Torino, UTET, 2004.

¹⁰³ Si veda C.M. Fiorentino, *Gli interventi legislativi in favore dei combattenti per l'indipendenza italiana (1848-1861)*, "Rassegna Storica del Risorgimento", aprile-giugno 2001, p. 183 sgg.

¹⁰⁴ Si vedano gli interventi di Garibaldi, di Cavour e di Ricasoli, in A.P., *Camera dei Deputati*, tornate del 13, 18, 19, 20 aprile 1861.

¹⁰⁵ Su questi diversi profili si veda E. Passerin D'Entreves, *L'ultima battaglia politica di Cavour: i problemi dell'unificazione italiana*, Torino, ILTE, 1956, pp. 24, 64 e 65.

¹⁰⁶ Lo si denuncerà "che ci sono città in Italia in cui da parecchi anni non si trova chi voglia fare il sindaco; così come nelle elezioni municipali di Napoli, Torino, Milano, Venezia, Bologna, Parma, Modena, Livorno, Palermo, Messina, Ancona, Padova ecc. ecc., non concorre a dare il voto neanche il quarto degli elettori iscritti...".

delle province e dei consorzi, anche sotto il profilo finanziario ¹⁰⁷, si contrapponeva chi era teso a ribadire la priorità dell'accentramento ¹⁰⁸. Per ragioni politiche ¹⁰⁹ fu questa seconda soluzione a prevalere e così, scartata ogni soluzione regionalistica (che, comunque, avrebbe trovato resistenza proprio perché "la tradizione del territorio è quella della 'civiltà diffusa' imperniata su comuni e province") ¹¹⁰, fu estesa all'intero territorio nazionale la legislazione piemontese sulle amministrazioni locali che tale rimase fino ai provvedimenti crispini del 1888-89 ¹¹¹.

I consigli comunali e quelli provinciali erano eletti con un voto per censo che variava a seconda della popolazione onde l'elettorato amministrativo fu più am-pio di quello politico; il sindaco restò di nomina regia, anche se prescelto tra i consiglieri eletti, così come, nelle province, l'organo esecutivo, la deputazione provinciale, eletta dal consiglio provinciale, fu tosto presieduta dal prefetto.

Quest'ultima fu, per l'appunto, la nuova istituzione introdotta nell'ottobre del 1861 e destinata a segnare profondamente la storia italiana, perché il prefetto (dal quale dipendevano direttamente i sottoprefetti anch'essi di nomina regia e posti a capo dei circondari) cumulava su di sé una importante e deci-siva serie di poteri che, escludendo solo la giustizia e la difesa, ne facevano il cardine del sistema amministrativo italiano e il garante del suo carattere for-temente accentrato ¹¹²: il che non significa che il modello franco napoleonico fosse stato trasposto, pari pari, nell'esperienza italiana, perché di quello man-carono alcune importanti caratteristiche ¹¹³.

E facile immaginare quale fu l'impatto soprattutto nelle province dell'ex Regno di Napoli prive di una tradizione di governo rappresentativo e dominate da un ceto dirigente che, per la più grande parte, "spadroneggiava nell'amministrazione di molti Comuni governati come mano morta e feudo" ¹¹⁴ e, mirando a conservare gli antichi privilegi e a mantenere il controllo della vita economica e amministrativa locale, non avvertiva alcuna necessità di costituire uno Stato politicamente forte. Non a caso, nell'Italia meridionale soprattutto, il ruolo dei prefetti, stretti "tra Scilla, il governo in carica, e Cariddi, le élites locali" ¹¹⁵, fu irto di grandi difficoltà ¹¹⁶ e ondeggiò tra il consolidamento della vita istituzionale unitaria e il sostegno dei notabili.

E non a caso dei 59 prefetti del 1861 (31 originari del nord, 11 del centro e 17 del sud) ¹¹⁷, 39 furono di nomina politica, furono scelti tra i parlamentari e furono posti, in gran parte, alla guida delle province dove più gravi erano i problemi in specie della sicurezza pubblica: solo dopo i primi anni unitari muteranno i criteri di provvista e i prefetti delle province importanti giungeranno sempre più dai ruoli amministrativi, meno dalla politica e dal vecchio notabilato, fino a che la legge del 13 maggio 1877 impedirà definitivamente ai parlamentari di assumere l'incarico di prefetto.

107 Si vedano C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli, 1859-1866*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 276 sgg. e G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001, p. 2 sgg.

108 Si veda, solo indicativamente, A. Passerin D'Entreves, *La politica nazionale, nel giugno-settembre 1861: Ricasoli e Minghetti*, "Archivio storico italiano", 1955, pp. 210-244.

109 "Non solo gli uomini di governo ma tutta la classe politica che aveva combattuto per l'unità, con scarse differenziazioni fra destra e sinistra, fu respinta dal problema del Mezzogiorno su posizioni nelle quali il momento della forza tendeva a prevalere su quello del consenso" tant'è che "Un riflesso di tutto ciò si ebbe anche nel destino che fu riservato ai progetti di decentramento amministrativo" (così R. Romeo, *Cavour e il suo tempo* cit., I, p. 872); si veda anche S. Trentin, *Federalismo e libertà*, a cura di N. Bobbio, Venezia, Marsilio ed., 1987, p. 136.

110 Si veda *La formazione della Lombardia contemporanea*, a cura di G. Rumi, Bari, Laterza, 1998, p. 12.

111 Si veda *amplius* R. Romeo, *I problemi del decentramento alla fine del XIX secolo*, in *L'Italia liberale: sviluppo e contraddizioni*, Milano, Il Saggiatore, 1987, p. 305 sgg.

112 Si veda A. Porro, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1861)*, Milano, Giuffrè, 1972.

113 Per l'illustrazione delle somiglianze e delle dissomiglianze si veda S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1991, pp. 14-16.

114 P. Turiello, *Governo e governati in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1882,1, p. 192.

115 Così Nico Randeraad, *Autorità in cerca di autonomia: i prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1997, p. 40.

116 Si veda, solo esemplificativamente, C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica* cit., p. 302.

117 E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, 1972, p. 136

13. L'unificazione del debito pubblico

Impossibile era ribaltare sul nuovo Stato gli strumenti del Regno di Sardegna, o di qualunque degli Stati preunitari, per affrontare il problema più difficile, quello delle finanze del nuovo Stato ¹¹⁸, definite 'disastrose' ¹¹⁹.

Lo stesso Cavour era così convinto che la definitiva liberazione dell'Italia dipendeva non meno dal numero dei soldati che dal numero dei milioni di cui potrà disporre da essere tentato più volte di lasciare il ministero degli esteri per riprendere quello delle finanze; a Nigra il 14 febbraio 1861 scrisse: "Se non giungiamo a entrare in una via che ci conduca al pareggio delle entrate colle spese, l'Italia si sfascerà" (*ivi*) ¹²⁰.

Apparve presto "... opera odiosa, ardua, impopolare ...," ¹²¹ da condurre per di più sotto l'occhio cinicamente ironico degli osservatori stranieri.

Voyage au Pays du déficit s'intitolò un volume del Neukomm sull'Italia, e delle difficoltà del bilancio italiano sono piene tanto le cronache dei giornali inglesi e tedeschi quanto i rapporti e i dispacci degli ambasciatori da Torino, da Firenze e, poi, da Roma ¹²² tante che molti stranieri e italiani giunsero a dubitare della sopravvivenza del nuovo Regno.

Nonostante il problema monetario non fosse dei più semplici, le varie monete locali, già nel 1862, furono sostituite dalla lira italiana, pur mantenendosi la pluralità delle banche di emissione delle banconote ¹²³: erano cinque ¹²⁴, diventarono sei dopo la presa di Roma e questa scelta sarà sancita giuridicamente con la legge bancaria del 1874, essendo falliti i tentativi di unificazione ¹²⁵. Ancora più complesso era il problema del debito pubblico che, nel 1861, ammontava, per tutti gli ex Stati della penisola, a oltre 2.240 milioni di lire con un interesse di 111 milioni e mezzo. Il carico, infatti, non era equamente distribuito tra i cittadini degli Stati preunitari perché anche "al netto dei debiti dovuti alla guerra di indipendenza, l'indebitamento per abitante dei cittadini dell'ex Regno di Sardegna è di lire 188 contro le 84 di quelli dell'ex Regno delle Due Sicilie e le 55 dei Toscani" onde, nella misura in cui l'indebitamento era servito a dotare il Piemonte e altre aree settentrionali di ferrovie, di strade, di capitale fisso, "l'unificazione del debito implica un trasferimento di risorse reali dal sud al nord del paese" ¹²⁶.

Bisognava - disse il banchiere livornese Pietro Bastogi che fu ministro delle finanze con Cavour e con il suo successore Bettino Ricasoli, - perché l'Italia meritasse il credito di tutta l'Europa cominciare a rispettare tutti i debiti contratti ...

così come,

A riguardo della politica interna è evidente che la creazione di una comunanza di interessi fra creditori di ogni provincia d'Italia, quale veniva a risultare col riconoscere e dichiarare debiti del

Regno d'Italia i debiti dei cessati governi, recava un contributo al processo di unificazione nazionale.

Al riguardo si procedette con sollecitudine già con le due leggi dell'estate del 1861, ma l'istituzione del gran libro del debito pubblico del Regno e l'unificazione dei debiti contratti dai governi italiani, ancorché provvedimenti di grandissima importanza dal punto di vista morale, politico ed economico, seppure non immuni da polemiche, non risolsero il problema delle risorse che

118 Sulle traversie e le difficoltà estreme della finanza dopo la proclamazione del Regno si vedano: A. Plebano, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo decimonono*, 3 voll., Torino, Roux Frassati e C., 1899, Roux e Viarengo, 1900 e 1902 (riedita dalla Cedam, 1960); G. Alessio, *Saggio sul sistema tributario italiano e sui suoi effetti economici e sociali*, 2 voll., Torino, 1883-1887; F.A. Repaci, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna, Zanichelli, 1962; G. Parravicini, *La politica fiscale e le entrate effettive del regno d'Italia, 1861-1890*, Torino, Ute, 1958; L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962 e, più di recente, G. Marongiu, *La politica fiscale della Destra storica*, Torino, Einaudi, 1995.

119 Così G. Luzzatto, *L'economia italiana* cit., pp. 38-64.

120 Così R. Romeo, *Cavour e il suo tempo* cit., III, pp. 834-835.

121 Così L. Galeotti, *La prima legislatura del Regno d'Italia* cit., pp. 117-119.

122 Così E. Ragionieri, nell'*Introduzione a Italia giudicata, 1861-1945*, Bari, Laterza, 1969, p. XXV.

123 "Bisogna concedere che i nostri nonni fecero in materia di unificazione monetaria un lavoro abbastanza buono" scrive C.M. Cipolla, *Le avventure della lira*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 88.

124 Si veda G. Pescosolido, *Unità nazionale* cit., p. 148 sg.

125 Si veda *Gli istituti di emissione in Italia.. I tentativi di unificazione 1843-1892*, a cura di R. De Mattia, Roma-Bari, Laterza, 1990; si veda anche *infra* al cap. terzo.

126 Così G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale (1850, 1918)*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 90-91.

avrebbero dovuto alimentare il nuovo Stato.

14. La drammatica situazione finanziaria del nuovo Stato stretto tra la grossolana incompletezza del sistema fiscale "Napoletano" e l'insufficienza di quello "piemontese"

La situazione dei conti pubblici apparve in tutta la sua drammaticità allorquando, il 29 aprile 1861, Bastogi, presentando i due progetti di legge testè ricordati, espose la situazione finanziaria del Paese.

Da essa risultò che il disavanzo previsto per il 1861 ammontava a trecentoquattordici milioni e non a duecentosessantasette e, ciò che più conta, perché sembrava una condanna fatale e irreversibile, mentre le entrate mostravano una stazionarietà desolante ¹²⁷ (rispetto al gettito totale annuo di 570 milioni degli stati preunitari), le spese dovevano aumentare se il nuovo Stato voleva fare fronte agli obblighi che gli incombevano.

Per provvedere alle esigenze ricordate, se era naturale pensare allo strumento fiscale, non era facile ricorrervi.

Era minoritaria nella cultura e nella prassi del paese l'opinione di Minghetti, di Scialoja ¹²⁸, di Sella sulla ragion d'essere e sulla funzione dei tributi:

Non è sinora penetrata nelle nostre abitudini - osservò il deputato biellese durante il suo primo incarico ministeriale - la persuasione che il governo è parte di noi stessi, che non è nostro nemico il fisco, che, il contrario, è il nostro aiuto principale e che è quello, senza il quale non avremmo sicurezza, protezione, strade, istruzione, non avremmo nulla ¹²⁹.

Di contro nel Regno di Sardegna "già nel 1848 fu sollevato il velo, da cui era stata coperta la vera condizione delle finanze, con una relazione del conte Ottavio di Revel, ministro delle finanze, sulle vicende dell'economia dello Stato dal principio del regno di Carlo Alberto fino al 1846" ¹³⁰; e questa innovazione, conseguenza evidente della conferma dello Statuto, di discutere ogni anno sulla quantità, sulla qualità, sulla durata delle spese e sulle entrate per farvi fronte, non fu più abbandonata ¹³¹.

Aveva scritto Scialoja che, se "la via più semplice per mostrare alla gente quale è lo stato delle sue finanze è la pubblicazione dei documenti ufficiali", "il governo napoletano solo in Europa non pubblica né bilanci né conti": erano rimaste lettera morta le indicazioni di chi, come Giuseppe Maria Galanti, sul finire del Settecento (nella *Descrizione geografica e politica delle Sicilie*), aveva proposto non solo il decentramento amministrativo delle provincie, non solo la riformulazione del catasto, ma anche la trasparenza dei bilanci pubblici ¹³².

Anche con riguardo al fisco, diversi erano stati gli obiettivi perseguiti dai differenti Stati preunitari. "Il Piemonte ha tassato, ha tassato spietatamente", si constatò ¹³³.

Ma, persuaso della necessità di svolgerne la vita economica, ha contemporaneamente costruito ferrovie e strade ordinarie, le ha ampliate, insomma ha impresso alla vita economica quell'impulso

127 Si veda E. Morpurgo, *La finanza. Studi di economia pubblica e di statistica comparata*, Firenze, Le Monnier, 1877, pp. 8-9.

128 "L'imposta - aveva scritto Minghetti - è dunque una porzione di entrata tolta a ciascun cittadino dal governo per le pubbliche necessità: ovvero il governo è come un altro cooperatore della produzione che insieme coll'operaio, col capitalista e col possidente viene a prendere la sua rata nel riparto del prodotto netto" (così in *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, libri cinque, Firenze, Le Monnier, 1859, seconda edizione 1881, V); così anche A. Scialoja, *Principi di economia sociale esposti in ordine cronologico*, Napoli, 1840, p. 40.

129 Così Q. Sella il 3 luglio 1863, in *Discorsi parlamentari*, 5 voll., Roma, tipografia della Camera dei Deputati, 1887, IV, p. 472 e questo concetto il Sella ribadirà più volte.

130 Così A. Puviani, *Teoria della illusione finanziaria*, Palermo, Sandron, 1903, e oggi a cura di F. Volpi, Milano, Isedi, 1973, p. 68; che "La pubblicità è massimamente necessaria in tutto ciò che riguarda le pubbliche finanze" lo scrisse anche Cavour su *Il Risorgimento* del 25 gennaio 1848 in C. Cavour, *Scritti di economia (1835-1850)*, a cura di Francesco Sirugo, Milano, Feltrinelli, 1962, p. 299.

131 Si veda G. Marongiu, *Urbano Rattazzi: finanze, fisco e Statuto albertino*, relazione presentata al 64° Congresso di storia del Risorgimento su "Cavour e Rattazzi: una collaborazione difficile", tenuto ad Alessandria nei giorni 7-20 ottobre 2009.

132 Così A. Scialoja, *I bilanci del Regno di Napoli e degli Stati Sardi, con note e confronti*, Torino, Società editrice italiana di M. Guigoni, 1857, p. 18.

133 La stampa satirica soprannominò Cavour, ministro delle finanze, "don Piglia" ma non nascose che maneggiava i numeri con chiarezza e con eloquenza e lo gratificò di "poeta delle cifre" (si veda E. Glaneri, *Cavour nella caricatura dell'Ottocento*, Torino, 1957, spec. pp. 77-106).

che solo poteva essere dato sotto la direzione di quella mano vigorosa, di quella mente elevatissima che era il conte di Cavour¹³⁴.

Altri aveva privilegiato l'apparente beneficio di una tassazione non pesante a scapito degli investimenti per l'ammodernamento e aveva preferito perseguire lo scopo eminentemente politico di non suscitare alcun dibattito sulla giusta ripartizione del prelievo e sulle finalità delle spese; così il sistema tributario napoletano, aveva mostrato "troppo essere la predilezione per le imposte sui consumi e sommo il timore di scontentare i ceti medi con le imposte sulle professioni, sui commerci e sulle industrie"¹³⁵.

Insomma, anche ad accettare il giudizio benevolente espresso da uno dei superstiti del movimento federalista neoguelfo napoletano, per il quale "se la politica finanziaria napoletana non era stata la più felice, era stata certamente la meno dispendiosa"¹³⁶, era giocoforza concludere, con lo stesso, che le scelte al riguardo dei due Regni erano state ispirate a opposti criteri.

E le differenze non riguardavano solo i due più grandi Stati preunitari.

Consequentemente, scrisse Marco Minghetti,

Se si prendono in esame le leggi di imposta che vigevano nei vari Stati innanzi il 1859, si vedrà quanto diversificassero fra loro tranne un solo punto, cioè l'imposta prediale, ma questa medesima fondata su catasti diversi era riscossa in diverse misure e con diverse forme. Se poi si parla delle imposte dirette su redditi non fondiari in talune Province erano molteplici e svariatissime: in altre neppure esistevano. La stessa varietà si riscontrava nella tassa sugli affari¹³⁷.

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

Il tentativo di omogeneizzare il prelievo e di aumentarne la consistenza per provvedere ai bisogni sempre più pesanti, era, quindi, destinato a scontrarsi con le resistenze di più di metà dell'Italia che quelle forme di imposizione non conosceva. E portava argomenti a quella pubblicistica che, rimpiangendo le vecchie dinastie, ne ricordava e lodava la mite politica fiscale e denunciava duramente i semplici progetti di rinnovamento.

E vero che, già allora, non erano mancati gli studiosi che, come Scialoja, avevano denunciato cosa si nascondeva sotto la vagheggiata oasi di buon governo borbonico.

Ma è altrettanto vero che il compito di costoro era ben più difficile perché essi scrivevano libri che andavano letti in un paese nella sua più gran parte analfabeta mentre i 'laudatores temporis acri' criticavano tributi che dovevano essere pagati da tutti ed erano ben più percepibili di argomentate dissertazioni.

La nuova classe dirigente doveva, quindi, combattere, innanzi tutto, contro i miti creati dalla pubblicistica avversa, miti talmente forti e duri che ancora oggi sopravvivono e resistono anche alle descrizioni di coloro che quella realtà videro da vicino e attentamente studiarono¹³⁸.

Non avevano giovato alle disastrose finanze pontificie i prestiti che i Rothschild, del ramo di Parigi, concessero, a dure condizioni, per ben otto volte, nel 1831, nel 1832, nel 1833, nel 1837, nel 1850, in seguito al ritorno di Pio IX da Gaeta, nel 1854, nel 1855 e, infine, nel 1857. Essi, infatti, si scontrarono con "l'incapacità profonda della classe dirigente ecclesiastica di accogliere le nuove istanze economiche e sociali e di accettare i principi politici costituzionali che avrebbero minato l'assolutismo papale" e furono risucchiati da un sistema economico e finanziario "in cui il disavanzo

134 Così Q. Sella, *Discorsi parlamentari* cit., IV, p. 230; oggi G. Pescosolido, *Unità nazionale* cit., p. 96 sgg.

135 Così A. Scialoja, *I bilanci* cit., p. 135; al riguardo si veda: L. Einaudi, *Di una controversia fra Scialoja e Magliani intorno ai bilanci napoletano e sardo*, in *Saggi bibliografici e storici intorno alle dottrine economiche*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1953, pp. 215-227.

136 Si veda G. Savarese, *Le finanze napoletane e le finanze piemontesi dal 1848 al 1860*, Napoli, 1862, p. 39.

137 Lettera *Ai suoi elettori* del 1. ottobre 1865, Bologna, tip. Monti, 1865.

138 Si vedano G. Carano Donvito, *L'economia meridionale prima e dopo il Risorgimento*, Firenze, Vallecchi, 1928, p. 27 e prima ancora *La finanza del nuovo Regno d'Italia e i suoi effetti sulle condizioni delle classi rurali nel Mezzogiorno e Sicilia*, "Giornale degli economisti e riv. di statistica", serie terza, Roma, 1910, p. 493; nonché G. Fortunato, *La questione meridionale e la riforma tributaria* (1904), in *Il Mezzogiorno* cit., II, p. 534 e sgg.; nella letteratura moderna, N. Ostuni, *Finanza ed economia nel Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Liguori, 1992, pp. 311-317.

si trasformava da avvenimento straordinario a caratteristica strutturale del debito pubblico" ¹³⁹. Con riguardo allo Stato del Borbone, scriverà Giustino Fortunato, se poche erano le imposte - perché la ricchezza mobile e le successioni erano del tutto libere - ben gravi erano le tariffe doganali e la imposta sui terreni, assai più gravi che altrove. La fondiaria, con le addizionali, saliva tra noi a circa trentacinque milioni, mentre in Piemonte non dava più di venti; così anche per le dogane che avevano cinto il Regno d'una immensa muraglia, peggio che nel medio evo, quando almeno ora Pisa e Venezia, ora Genova e Firenze avevano quaggiù grazia di privilegi e di favori ¹⁴⁰; per non dire del peso gravosissimo sul sale, sul tabacco e su altri consumi fondamentali ¹⁴¹. A ben guardare non solo non era (e non è) possibile glorificare il passato borbonico, ma in esso non v'era nulla da attingere per edificare un nuovo sistema fiscale neppure per chi, astretto dalla necessità di provvedere con l'urgenza dettata dalla specifica drammatica situazione del paese, e quindi comprensibilmente avido di modelli cui ispirarsi, avesse inteso sacrificare in qualche misura la qualità a vantaggio della rapidità dell'intervento. Non a caso dell'opera, di grande originalità e di amplissima documentazione, che Francesco Saverio Nitti dedicherà al "Bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97" ¹⁴², Agostino Monzilli, Luigi Zammarano e Giustino Fortunato giudicheranno debole la parte nella quale si affermava la solidità finanziaria del regno borbonico, ricco di monete d'argento e povero di imposte e di debito pubblico; così come la critica più moderna definisce 'abbastanza ardita' la tesi nittiana secondo la quale il sistema tributario borbonico basato sui bassi tributi e sull'esonero da imposte della ricchezza mobiliare era di per sé più favorevole allo sviluppo economico che non quello piemontese ¹⁴³, gravoso nelle imposte, specialmente dirette e impegnato in spese pubbliche di investimento.

Ma non era neppure possibile preferire l'ordinamento piemontese più pe-sante, ma più redditizio. Occorreva necessariamente volgere l'occhio altrove, onde non è corretto affermare (e di ciò si dirà più oltre) che la diversa esperienza sardo-piemontese, che aveva creato un *humus* attento alla nozione e alla funzione delle imposte, fu ribaltata, pari pari, sull'intero paese. Non sarebbe stato sufficiente neppure se lo si fosse voluto. Infatti l'ordinamento tributario 'sardo' era modellato sulle esigenze di uno Stato ben più piccolo del nuovo Regno e, quanto all'efficienza e all'equità, nonostante la ricercata diversificazione delle fonti, dal 1853 non era più riuscito a garantire il pareggio e vi aveva un peso ancora preponderante la tassazione indiretta: nel 1859 le imposte indirette (dogane, sale, tabacchi, gabelle varie) risultavano per il 39% del totale, le imposte dirette (prediali, personali, pascoli, sulle patenti, diritti di successione, manomorta) per il 22%, i proventi dei servizi pubblici (ferrovie, poste e telegrafi) per il 13%, le tasse sugli affari per il 12%, il lotto per il 7% ¹⁴⁴.

Occorreva cercare di innovare.

15. Il disavanzo fra entrate e spese e la preferenza, iniziale, per una politica di prestiti.

Le descritte difficoltà non disarmarono chi le doveva affrontare e non erano soltanto i titolari del ministero delle finanze ma anche quanti ne condivisero le responsabilità, come Filippo Cordova, Paolo Cortese e Gaspare Finali che, nei primi anni '60, in quel dicastero, svolsero le delicate

139 Così D. Felisini, *Le finanze pontificie e i Rothschild 1830-1870*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 204 e 205.

140 G. Fortunato, in *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano* cit., II, p. 534 e sgg. In questo lavoro Fortunato riconobbe a Nitti il grande merito di avere distrutto, con i propri studi (si veda alla nota 112), "la strana leggenda che il Mezzogiorno pagasse poche imposte (allo stato unitario) e contenesse grandi ricchezze" (era questo uno dei maggiori pregiudizi dei settentrionali, specialmente 'dei signori lombardi'), ma su un punto dissentì radicalmente dal più giovane Nitti là dove questi sostenne che il Sud, nel 1860, "possedeva, tranne la educazione pubblica, tutti gli elementi per una trasformazione".

141 Occorre, inoltre, ricordare che "Quanto alla Sicilia la maggior entrata era ricavata dalla 'tassa sulla macinatura dei grani' (quindici milioni nel 1860 contro gli undici della fondiaria). Negli ultimi anni del governo borbonico gravò per 12 lire a testa, mentre, in Italia, nel 1876, per lire 3,07" (così G. Carano Donvito, *L'economia meridionale* cit., pp. 29-30).

142 Si veda, oggi, F.S. Nitti, *Scritti sulla questione meridionale* cit., II, p. 9 sgg.; sia ben chiaro che Nitti non intendeva attizzare sopiti dissidi regionali, ma difendere l'unità dal pericolo di accrescere quello che definiva il 'sacrificio' dell'Italia meridionale.

143 Si veda F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buongoverno*, Torino, Einaudi, 1982, p. 70.

144 Si veda P. Norsa - M. Da Pozzo, *Imposte e tasse in Piemonte durante il periodo cavouriano*, Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1961.

funzioni di segretario generale.

Anzi, si disse, la raggiunta unità e le conseguenti libertà avrebbero generato tali entusiasmi, attività, energie da agevolare il difficile avvio.

Vedete, o signori - disse Minghetti nel 1860, in occasione della discussione sul prestito di centocinquanta milioni - come il Piemonte durante l'epoca in cui veniva ampliando il suo debito fino a portarlo da 67 milioni a 850, non perciò punto scapitava nella pubblica ricchezza, che anzi la produzione veniva aumentando, l'agricoltura si perfezionava, il commercio fioriva, il movimento delle strade ferrate portava dovunque l'operosità, l'industria ed un miglioramento generale.

Ora chi può dubitare che il medesimo non avvenga nelle altre province, le quali hanno tante fonti di ricchezza, poco produttive invero sinora per il mal governo, ma che mercé la libertà ed un savio reggimento diverranno in breve copiosissime? ¹⁴⁵

Neppure la morte di Cavour (gli succedette alla guida del governo Bettino Ricasoli) smorzò la fiducia anche se il disavanzo del 1861, indicato in trecentoquattordici milioni alla presentazione del bilancio, era andato crescendo. Nel 1861, infatti, le entrate diminuirono - per l'abolizione di alcune imposte nelle Marche e in Sicilia -, le spese subirono un sensibile rialzo, ascendendo alla somma di novecentosessantadue milioni e così, nella esposizione finanziaria fatta da Bastogi il 21 dicembre 1861 alla Camera dei Deputati, il disavanzo era già calcolato in quattrocento milioni ¹⁴⁶.

Oggi però - soggiunse il ministro, con tono tutt'altro che drammatico - l'Italia non esce da un disastro come la Francia nel 1815 (omissis).

Oggi anzi l'Italia ricomponendosi a Stato unico e compiendo così politicamente ed economicamente il suo vero essere di nazione, è sul punto di vedere centuplicare le sorgenti della sua prosperità. Essa, quindi, non può, senza taccia di poca fede nelle sue forze, perdere la fiducia e, direi pure, la certezza di vedere aumentata in breve spazio di tempo la rendita di ciascuna delle sue imposte indirette, né di vedere accrescere in altri modi il suo bilancio ¹⁴⁷.

Nel frattempo il prestito di '500 milioni' aveva avuto grande successo e non c'è da stupirsi perché "In un paese in cui la formazione del capitale era ancora estremamente lenta, in cui pochi erano i risparmi depositati negli istituti di credito ed era ancora assai forte la riluttanza a ogni forma di investimento che comportasse un rischio, era ben naturale che un interesse sicuro del 7 per cento attirasse una gran parte delle disponibilità di denaro liquido" ¹⁴⁸.

Non fu l'ultima legge in tale senso e anzi l'offerta risultò ben presto inferiore alle richieste sempre più frequenti e sempre maggiori dello Stato ¹⁴⁹ il quale, per il collocamento di una larga parte dei prestiti, fu costretto a ricorrere al mercato di Londra e, soprattutto, a quello di Parigi nel quale "per decenni vennero negoziati quantitativi di titoli italiani molto superiori a quelli di ogni altra borsa italiana o estera presa singolarmente contribuendo non poco a tenere legata l'economia italiana a quella francese" ¹⁵⁰.

Innegabili furono gli effetti positivi, economici e politici, di un sì rilevante afflusso di capitali stranieri.

Quale primo vantaggio (come disse Ubaldino Peruzzi, il toscano ministro dei lavori pubblici con Cavour e con Ricasoli, nella risposta alla Commissione d'inchiesta sull'esercizio delle ferrovie) si ebbe di vedere costruite le strade ferrate in tempi brevi e in anni in cui lo Stato, che aveva anche altri ingenti e urgenti bisogni, non avrebbe potuto sostenere il fabbisogno previsto di circa 150

145 Così M. Minghetti, il 27 giugno 1860, in *Discorsi parlamentari* cit., I, p. 60.

146 Per la narrazione analitica di queste vicende si veda C. Tivaroni, *Storia critica del Risorgimento italiano. L'Italia degli Italiani*, Torino, Roux Frassati e C., 1895-97, tomo II, pp. 259-263 e ivi i dati dei bilanci degli Stati preunitari.

147 L'esposizione finanziaria è pubblicata da L. Izzo, *La finanza pubblica* cit., pp. 172-186

148 Così G. Luzzatto, *L'economia italiana* cit., p. 48.

149 Nel senso che "il mercato finanziario fu, quindi, egemonizzato dai titoli del debito pubblico" si veda A. Aleotti, *Borsa e industria. Cento anni di rapporti difficili* (1861-1989), Milano, 1989, p. 27 sgg. Nel senso che "il mercato finanziario fu, quindi, egemonizzato dai titoli del debito pubblico" si veda A. Aleotti, *Borsa e industria. Cento anni di rapporti difficili* (1861-1989), Milano, 1989, p. 27 sgg. Nel senso che "il mercato finanziario fu, quindi, egemonizzato dai titoli del debito pubblico" si veda A. Aleotti, *Borsa e industria. Cento anni di rapporti difficili* (1861-1989), Milano, 1989, p. 27 sgg. Nel senso che "il mercato finanziario fu, quindi, egemonizzato dai titoli del debito pubblico" si veda A. Aleotti, *Borsa e industria. Cento anni di rapporti difficili* (1861-1989), Milano, 1989, p. 27 sgg.

150 Così G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1979, nona ediz., V, p. 242.

milioni all'anno per alcuni anni ¹⁵¹: invece, alla fine del 1864, 3.396 Km erano in esercizio e altrettanti in costruzione o in progetto, alla fine del 1866 la rete superò i 4.000 Km (nel 1876, raggiungerà gli 8.500) e Roma, Napoli, Bari erano in comunicazione ferroviaria con Bologna, Firenze, Genova, Milano, Torino.

Così come, soggiunse, se ne ottenne anche un altro di vantaggio, e non da poco, perché, "in quei momenti di incertezza politica, l'Italia legò alle sue sorti gli interessi dei capitalisti grossi e piccoli dei principali Stati d'Europa".

Per altro gli investimenti stranieri in titoli del debito pubblico, sottoponevano le finanze italiane alle censure e al controllo estero ¹⁵² ed espongono la valutazione dei titoli alle forti oscillazioni dei grandi mercati finanziari internazionali con grave minaccia per il credito dello Stato: è questo il caso che si verificherà durante la grave crisi sui mercati di Londra e di Parigi nel 1866 ¹⁵³.

16. L'AVVIO DI UN PROGETTO FISCALE UNITARIO NELLE PROPOSTE DI BASTOGI: LE PRIME DURE RESISTENZE

Con il passare dei primissimi anni le riserve si andarono, così, infittendo tant'è che "Imposte, imposte e null'altro che imposte" dirà il neo ministro delle finanze, Quintino Sella, nel 1862, quando le entrate tributarie coprivano poco più della metà delle spese e due terzi di queste erano assorbite dal mantenimento dell'esercito e dal servizio del debito pubblico.

Dovere di obiettività vuole, però, si dica, per tornare ai mesi successivi alla scomparsa di Cavour, che le difficoltà e le resistenze si infittivano al momento di passare alle concrete realizzazioni.

Se ne rese ben conto Bastogi quando decise di estendere il decimo di guerra sulle varie imposte a tutte le province - ed erano più di mezza Italia che, con poca giustizia, ne erano state sino ad allora escluse.

Vi riuscì nel novembre del 1861, nonostante l'accanita resistenza dei Deputati del Mezzogiorno e della Sicilia, ma le gravi difficoltà incontrate e le vivaci lotte mostrarono quale ardua impresa fosse, per l'erario, ottenere maggiori entrate:

In fondo ai cuori cominciarono a germogliare sospetti angosciosi e il dubbio di qua che i cittadini del Mezzogiorno volessero sottrarsi studiosamente ad ogni sacrificio, di là che i Settentrionali, di tanto più ricchi, pretendessero di aggravare in malo modo, e di sorpresa, la mano su quelli che già vivevano in condizioni miserrime ¹⁵⁴.

I contrasti e le contrapposizioni coinvolsero così gli obiettivi e i mezzi.

V'era chi non intendeva rinunciare alla equa e razionale distribuzione dei carichi pubblici e chi osservava che "non era questo il problema che si trattava di risolvere in Italia perché ... ciò che allora si cercava non era che di eguagliare l'entrata con la uscita senza badare troppo alla via per la quale la meta si potesse raggiungere" ¹⁵⁵.

E anche sulla via da seguire due soluzioni si contrapponevano, se lasciare a ciascuno degli antichi Stati le proprie imposte, aggravandone la misura, oppure tracciare un ordinamento tributario nuovo, uniforme e comune a tutto il Regno.

Fu la seconda la via prescelta perché "Abbondano i fatti a provare - scriverà Bonghi - che per altro modo non si sarebbe potuto indurre nelle varie parti del paese, così di fresco accozzate assieme, la persuasione che ciascuna portasse una porzione uguale degli oneri, che la creazione del nuovo Regno imponeva a tutte. E senza questa persuasione era evidente - ed i fatti che nonostante essa sono pure successi lo hanno provato a chi non l'avesse voluto credere allora - che noi italiani ci saremmo presi per i capelli ed avremmo finito col voltarci le spalle" ¹⁵⁶.

¹⁵¹ Per i costi a chilometro di una linea a un solo binario e per un programma minimo che richiedeva, nel 1861, la costruzione urgente di 6.000 Km, in aggiunta ai 2.000 esistenti, si veda C.F. Ferraris, *Le ferrovie*, in *Cinquant'anni di storia italiana* cit. II; non a caso la fondazione della società italiana per le strade ferrate meridionali appare "come la prima grande iniziativa capitalistica nazionale" (così E. Passerin D'Entèves, *Pietro Bastogi e la fondazione della società italiana per le strade ferrate meridionali*, in *Bollettino storico livornese*, 1953, anno I, nn. 1-2, pp. 5-17).

¹⁵² F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, p. 489 sgg.

¹⁵³ Si veda *amplius*, *infra* al cap. secondo.

¹⁵⁴ Così E. Arbib, *Cinquant'anni di storia parlamentare del Regno d'Italia*, Roma, 1900-1902, II, p. 706.

¹⁵⁵ Così A. Plebano, *op. cit.*, I, pp. 337-338.

¹⁵⁶ Così R. Bonghi, *Storia della finanza italiana dal 1864 al 1868. Lettere al commendatore Giuseppe Saracco*, Firenze, 1868, p. 55; si veda anche M. Minghetti, *Discorsi parlamentari* cit., III p. 297.

Fu il ministro delle finanze in carica che decise di rompere gli indugi e di proporre il riordinamento delle tasse indirette di registro, di bollo e sulle concessioni governative, l'estensione a tutto il regno dell'imposta sulla manomorta e l'introduzione della tassa sul movimento ferroviario, ma Bastogi, come qui di seguito si dirà, non ebbe la fortuna di vedere portata a compimento l'opera sua.