

## Il pareggio di bilancio come condizione di libertà: la politica fiscale della destra storica.

Gianni Marongiu \*

Il tragico stato della finanza pubblica ha ridato fiato ad espressioni che sembravano solo più destinate a descrivere una storia remota. Nell'emergenza nella quale viviamo si dice e si legge sui quotidiani occorrerebbero l'eroismo, l'impopolarità e il rigore che connotarono la politica fiscale della Destra storica e del ministro delle Finanze più noto e più vituperato, Quintino Sella. Proprio questi *refrains* giornalistici mi inducono, nella speranza che si traducano in concrete iniziative, a spendere qualche parola su quella politica finanziaria perché non vorrei che il paragone, lungi dal costituire un incentivo all'azione, spaventasse i pochi ben intenzionati. Intendo, quindi, spiegare che l'eroismo oggi non è assolutamente necessario, che la popolarità è vano cercarla, anche se è possibile conseguirla, che il rigore è praticabile. Ma intendo aggiungere che l'obiettivo allora perseguito fu raggiunto anche grazie ad ulteriori apporti dai quali neppure oggi è possibile prescindere.

### *Il pareggio del 1876 tra l'indubbio successo...*

Il 16 marzo 1876 Marco Minghetti, quando annunciò il pareggio, chiuse il proprio intervento con parole che paiono il testamento dell'intera Destra: “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”.<sup>1</sup>

Quattro righe delle quali non si sa se apprezzare di più il contenuto o la modestia del tono, l'assoluta mancanza di autocompiacimento e di ogni cenno declamatorio e retorico.

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 acquistare la sua piena indipendenza, ad assi curare questa con l'unità e a fondere sull'unità uno Stato libero e civile<sup>2</sup>, e si considera che l'Italia, nel 1861, era una, indipendente e libera, può dirsi che il successo non diede alla testa dei suoi uomini più rappresentativi.

E neppure le ulteriori realizzazioni, ottenute dal 1861 al 1876, furono di poco conto.

L'unità d'Italia era consolidata, nella considerazione del concerto europeo e nei fatti, per l'acquisizione di Roma e del Veneto. Nel 1871, con la legge delle guarentigie, era stata data una soluzione ai complessi e delicati rapporti tra Stato e Chiesa. In politica estera Emilio Visconti Venosta<sup>Nota 1</sup> aveva realizzato, con successo, il suo programma di conciliazione e di indipendenza.

---

\* [www.einaudi.it](http://www.einaudi.it) **Gianni Marongiu** (Torino 1937) è ordinario di Diritto tributario nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova e incaricato dello stesso insegnamento alla Bocconi di Milano. Fra i suoi numerosi scritti si segnalano: *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano* (Cedam, Padova 1988) e *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria* (Giappichelli, Torino 1991; 2. ed. riv. 1995). Presso Einaudi ha pubblicato *Storia del fisco in Italia* (1995).

<sup>1</sup> Così in *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, Roma, 1888, vol. V, p. 356.

<sup>2</sup> Nel senso che, nel Risorgimento, l'aspirazione alla libertà politica fu indissolubilmente connessa con l'aspirazione all'indipendenza e poi all'unità si veda F. Chabod, *L'idea di nazione*, a cura di A. Saitta e E. Sestan, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 77 e sgg., il quale soggiunge: “Variano, naturalmente, i gradi per così dire della libertà richiesta, altri essendo i desideri di Mazzini, altri quelli dei moderati: ma la lotta contro lo straniero fu ed apparve sempre in stretta connessione con l'idea di libertà interna”.

**Nota 1** Dalla Treccani. **Visconti-Venosta**, Emilio. Patriota e uomo politico (Milano 1829 - Roma 1914). Mazziniano in gioventù, si allontanò da Mazzini in occasione del tentativo insurrezionale del febbraio 1853 a Milano, spostandosi su posizioni moderate. Deputato della Destra (1861), ricoprì la carica di ministro degli Esteri (1863-64), collaborando con Marco Minghetti alla preparazione della cosiddetta convenzione di settembre (1864). Di nuovo agli Esteri (1866-67; 1869-76), affrontò i gravi problemi politico-diplomatici connessi alla liberazione di Roma (1870) e alla Legge delle guarentigie (1871), operando poi, sul piano internazionale, per l'avvicinamento dell'Italia agli Imperi Centrali. Lontano da incarichi di governo dopo la caduta della Destra, fu nuovamente ministro degli Esteri dal 1896 al 1898 e poi ancora dal 1899 al 1901; preoccupato in particolare di accompagnare al rispetto della Triplice il miglioramento delle relazioni

In tutto il paese l'ordine pubblico era, ormai, garantito ma la libertà non era affatto sacrificata. Anzi, come riconoscevano i contemporanei l'Italia ha una Costituzione che viene applicata in modo da fare di essa uno dei paesi più liberi del continente europeo.<sup>3</sup>

Lo Stato unitario garantiva, con i codici, la uniforme certezza del diritto<sup>4</sup>; e poteva confidare su un apparato amministrativo che, nella collaborazione, non lesinò le energie<sup>5</sup>.

Ebbene, dicevo, quel gruppo dirigente che nel valutare la propria opera fu serenamente e seriamente critico<sup>6</sup>, che ebbe una accentuata sensibilità per i problemi nuovi posti dall'avvento dei partiti alla direzione dello Stato e del governo, ai possibili conseguenti abusi del potere, al diritto dei cittadini di avere e di ottenere una tutela intera, eguale, imparziale, accessibile a tutti anche sotto un governo di parte,<sup>7</sup> mostrò la stessa sensibilità per il futuro quando annunciò il pareggio. “So bene, e lo ripeto, soggiunse Minghetti<sup>Nota 2</sup> il 16 marzo 1876, 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”.

Ma la mancanza di autocompiacimento nei protagonisti di quell'immane fatica, non può, oggi, indurre a sottovalutare i benefici conseguenti, in un paese dalle limitate risorse, ad una politica finanziaria e fiscale severa e rigorosa<sup>8</sup>.

---

con la Francia, stabili i presupposti dell'intesa italo-francese del 1902. Ancora protagonista nel 1906, come primo delegato italiano alla Conferenza di Algeciras, alla conclusione di questa si ritirò definitivamente a vita privata.

3 Così E. De Laveleye, *Nouvelles lettres d'Italie*, Milano-Bruxelles, 1884, p. 67. Uno studioso americano, il Thayer, ha, in anni assai più vicini, osservato: “Si è costantemente impressionati dal grado di libertà mantenuto dai governi italiani dopo il 1870, di fronte alla situazione caotica che la generazione del postrisorgimento ebbe ad ereditare (così in *Italy and the Great War*, Politics and Culture 1870-1915, Madison and Milwaukee, 1964, p. 52).

4 Si veda C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Bari, Laterza, 1985, passim.

5 M. S. Giannini ha scritto: “Proprio per il forte accentramento operato dalla corona e dal governo, può non essere azzardato ritenere che se fu questo il periodo in cui l'apparato amministrativo fu sottoposto alla più dura disciplina, fu anche quello in cui realizzò risultati straordinari, accumulandosi un capitale fatto di prestigio e di rispetto, sulle cui rendite esso è vissuto nei periodi successivi, fino a che in certe amministrazioni non è stato speso definitivamente. [...] Sta di fatto che nel giro di vent'anni 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.”. (*Parlamento e amministrazione*, in *L'Amministrazione pubblica in Italia*, testi a cura di S. CASSESE, Bologna, il Mulino, 1974, pp. 226-227).

6 “L'opera nostra amministrativa non fu egualmente felice che la politica. A noi non deve pesare di confessare che il partito moderato mancò al compito di dare all'Italia un'amministrazione che rispondesse perfettamente a tutti i bisogni ed interessi suoi” disse Silvio Spaventa all'Associazione costituzionale romana il 21 marzo 1879: il discorso è pubblicato con il titolo *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra*, in S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, scritti e di scorsi raccolti da B. Croce, Bari, Laterza, 1910, p. 25 e sgg. ed ivi una storia delle realizzazioni e dei principali errori e delle principali imputazioni per cui noi perdemmo il potere.

7 Si vedano di M. Minghetti, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881 e di S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione e L'inaugurazione della IV sezione del Consiglio di Stato*, in *La politica della Destra*, cit., rispettivamente p. 53 e sgg. e 427 e sgg.

Nota 2 Dalla Treccani. **Minghetti**, Marco. - Statista (Bologna 1818 - Roma 1886). Più volte ministro e presidente del Consiglio dopo la costituzione dello stato italiano, fu rappresentante della Destra ma spesso su posizioni assai critiche. Dotato di un pensiero politico fuori dal comune, fu anche scrittore elegante di materie storiche, artistiche e letterarie. [...]

8 Carano-Donvito scrisse: “E, pur avendo anche troppo sacrificato la Nazione difatti la pressione tributaria era passata da L. 16,39 per abitante, nel 1862, a L. 35,64 nel 1876 – la Destra ebbe almeno la doppia soddisfazione, il doppio merito, nei suoi quindici anni di governo, di raggiungere (1875) un bilancio finanziario con oltre 13 milioni di avanzo, ed un bilancio morale-politico anche più lusinghiero, per la stima che all'estero, già nei primi anni dopo il 1870, si faceva dell'Italia: “una Nazione saggia (si diceva) guidata da uomini abili”. Fu questo il così detto periodo eroico della finanza italiana” (così G. Carano-Donvito, *La politica finanziaria ed economica durante il governo di Francesco*

Il pareggio faticosamente raggiunto - a cui si contrappose, ma con conseguenze assai meno gravi, il peggioramento delle finanze locali - il conseguente rallentamento nel pericoloso incremento del debito pubblico, il rialzo delle quotazioni di borsa dei suoi titoli che raggiunsero per la prima volta, nel 1882, la quota di novantacinque (su cento nominali), erano indici sicuri che la nuova Italia, nonostante la tendenza mondiale alla discesa dei prezzi, si avviava lentamente verso il raggiungimento di un nuovo equilibrio e tendeva a riguadagnare, a poco a poco, alla sua economia la fiducia dei mercati finanziari stranieri, che era stata così profondamente scossa dalla crisi del 65-66 e meno gravemente da quella del 73-74.

Il contenimento dei consumi interni, ottenuto anche attraverso la graduale espansione della circolazione cartacea, che, dal gennaio 1861 al marzo 1876, passò da 75.765.000 a 594.064.000, consentì di alimentare un'esportazione di prodotti primari che, insieme con l'attivo dei servizi, ebbe per effetto, dopo il 1870, una progressiva riduzione dell'indebitamento netto verso il resto del mondo<sup>9</sup>. La somma delle importazioni ed esportazioni pose in evidenza un progresso che si può giudicare superiore a quel che ci si poteva aspettare<sup>10</sup>.

Notevole fu anche lo sforzo nella costruzione delle più importanti infrastrutture ferroviarie, stradali, telegrafiche e postali,<sup>11</sup> che segnarono progressi abbastanza rilevanti, mentre lenti e moderati furono quelli dell'industria italiana fin verso il 1880<sup>12</sup>.

I segni dei mutamenti compiuti erano visibili e percepibili da tutti perché la fondazione dello Stato unitario incise sullo stesso paesaggio urbano: vi giocarono un ruolo importante l'abbattimento delle cinte murarie, i risanamenti dei centri storici, i nuovi palazzi delle prefetture e delle poste, i monumenti celebrativi del Risorgimento, la nascita di un apparato amministrativo e la trasformazione in edifici pubblici di numerosi complessi ecclesiastici, la costruzione delle ferrovie, l'espansione edilizia.

In sintesi e senza retorica può dirsi, con Gaetano Salvemini, che "Quando l'opera della Destra sia esaminata nel quadro delle condizioni sociali italiane, quali erano novant'anni or sono, bisogna riconoscere francamente che i Giambi ed Epodi di Carducci resero difficile un equo giudizio sulla Destra alla generazione che crebbe sotto l'influenza di quelle opere d'arte, e contribuirono non poco a creare quella inquietezza amara che fu la malattia più perniciosa delle classi intellettuali italiane

---

Crispi, in *La riforma sociale*, 1931, p. 287).

<sup>9</sup> Si veda R. De Mattia, *I bilanci degli istituti di emissione italiani 1845-1936*, Roma, 1967, I, 2, pp. 441-444.

<sup>10</sup> Gli effetti dell'introduzione del corso forzoso si manifestano anzitutto in un rallentamento nell'andamento delle importazioni che dal 1866 al 1871, si mantengono al di sotto del livello raggiunto nel 1864 e nel 1865; ma quegli effetti si vedono anche più chiaramente nelle esportazioni che negli stessi anni salgono dai 558 milioni del '65 ai 1075 del 1871, determinando un deciso miglioramento nella bilancia commerciale che, da un deficit di 407 milioni nel 1865, avrebbe raggiunto, invece, nel 1871, secondo i dati ufficiali, un'eccedenza delle esportazioni del tutto eccezionale, di 114 milioni: eccedenza che, secondo le rettifiche apportate da Capanera e Messeri, si eleverebbe anzi a 221 milioni e si manterrebbe nella misura di 96 milioni anche nell'anno successivo (così G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino, Einaudi, 1968, pp. 145-146 ed alle pagine seguenti i dati e le notazioni sul commercio internazionale dal 1862 al 1882).

<sup>11</sup> In sintesi la rete ferroviaria passò tra il 1860 e il 1880 da 2.400 chilometri a 9.290, le strade nazionali e provinciali da 22.500 chilometri a 35.000, le località rurali servite da poste da 960 a 3.328, le corrispondenze varie da 108 a 321 milioni, le linee telegrafiche da 990 chilometri a 26.100, il numero degli uffici postali da 335 a 1.565, i telegrammi da 80.000 a 6.800.000, le tramvie da 80 a 705 chilometri. La politica dello Stato si caratterizza nettamente in questo periodo, come politica di preparazione infrastrutturale dello sviluppo e basti ricordare che la spesa per opere pubbliche rappresenta in questo primo ventennio unitario il 25% del totale degli investimenti fissi interni, mentre nel quindicennio di accentuata espansione industriale che va dal 1900 al 1915 raggiunge appena il 10% del totale (così R. ROMEO, *Lo stato e l'impresa privata nello sviluppo economico italiano*, in AA.VV., *L'industrializzazione in Italia*, a cura di G. Mori, Bologna, il Mulino, 1981, p. 197).

<sup>12</sup> Così L. Cafagna, *Profilo della storia industriale italiana*, ora in *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Venezia, Marsilio ed., 1989, p. 290. Secondo Toniolo: "le stime esistenti concordano nell'attribuire al periodo 1861-1876 una crescita della produzione industriale per abitante vicina all'1 per cento. Si tratta di un progresso lento ma non privo di significato soprattutto se considerato alla luce degli andamenti precedenti e seguenti.

Si guarda oggi, infatti, da taluni alla crescita di lungo periodo dell'industria italiana come ad un processo di evoluzione di lungo periodo caratterizzato da una modesta ma costante accelerazione della crescita della produzione manifatturiera (così G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale, 1850-1918*, Bologna, il Mulino, 1988, p. 108).

dopo il Risorgimento”<sup>13</sup>.

**... e le rilevanti difficoltà per ottenerlo.**

Il tono dimesso di Minghetti è tanto più stupefacente se si considera la complessa situazione nella quale quegli uomini operarono. Non è retorica definirla “di emergenza” (locuzione della quale oggi tanto si abusa) ove:

- a) si ricordi che essi conseguirono il pareggio e costituirono uno Stato, dovendo fare i conti con la inimicizia della Chiesa e dell'Austria, con la freddezza della Russia e della Prussia, con l'ostilità della pubblica opinione francese ed in genere dei cattolici in Italia, in Europa, nel mondo;
- b) si pensi che, nel 1861, alle gravi incertezze internazionali si aggiungevano gli spostamenti avvenuti negli interessi, le diffidenze verso gli uomini del passato, le conseguenze inevitabili vuoi dell'antico dispotismo, vuoi delle nuove libertà, le assenze quando non le opposizioni di molti<sup>14</sup> e le divisioni: tra nord e sud, tra moderati e democratici, tra laici e cattolici, tra città e campagna, tra borghesia e strati popolari;
- c) si rifletta che, come l'esperienza dimostra, è più facile governare con metodi liberali un paese progredito che un paese arretrato; che il problema amministrativo di un governo libero, difficile in sé, era, nel concreto, difficilissimo perché il popolo italiano era vissuto politicamente organizzato in Stati distinti, con storia, leggi, costumi diversi e interessi non sempre identici e perché, al di là delle rilevanti discordanze regionali, v'era un contrasto ancora più profondo ed essenziale tra le idee liberali del nuovo diritto pubblico e le tendenze e le abitudini create dal diritto pubblico dei regimi assoluti preesistenti in gran parte d'Italia;
- d) non si dimentichi che l'Italia, nel 1861, era ancora un paese eminentemente agricolo (e dallo sviluppo agricolo fortemente diseguale), povero ed arretrato - mentre gli Stati vicini, da anni, conoscevano una rapidissima espansione economica, industriale e finanziaria -, privo, per la metà, di comunicazioni ferroviarie e stradali, analfabeta nei tre quarti della popolazione.

Su questo sfondo ben si comprende perché autorevole, e a più riprese espresso, fu il consenso all'opera degli uomini, che succedutisi al governo dal 1861 al 1876, risanarono il pauroso disavanzo delle finanze dello Stato e raggiunsero il pareggio.

“Aver compreso questo imperativo, ha scritto Chabod, averne percepito la terribile importanza, costituisce gran titolo di gloria della Destra nei suoi ultimi anni di governo e, in particolare, la prova indubbia della qualità di uomo di stato di Quintino Sella<sup>Nota 3</sup>, la testa forte e secca che fu allora la

---

<sup>13</sup> Così G. Salvemini nella prefazione a N. Rosselli, *L'opera della Destra* (1928), per l'edizione apparsa nel 1946 nella Biblioteca di cultura storica Einaudi ora anche in *Saggi sul Risorgimento*, Torino, Piccola Biblioteca Einaudi, 1980, con introduzione di A. Galante Garrone.

<sup>14</sup> “Assente, in un modo o in un altro, furono parte della nobiltà”. “Assente un grandissimo numero di cattolici militanti”. “Assente o contrario, salva la parentesi di Pio IX, 1846-43, il clero [...]. E col clero, la totalità dei contadini” (così G. Volpe, *L'Italia in cammino*, Milano, Treves, 1927, pp. 14-15).

Nota 3 Dalla Treccani. **Sella**, Quintino. Uomo politico (Sella di Mosso, Biellese, 1827 - Biella 1884). Laureatosi in ingegneria a Torino (1847), prof. di geometria applicata alle arti nell'Istituto tecnico di Torino (1852), poi di matematica in quella univ., nel 1860 entrò nella vita politica come deputato della destra del collegio di Cossato (Biella). Più volte ministro delle Finanze (1862; 1864-65; 1869-73), si pose come obiettivo il pareggio del bilancio statale, imponendo a questo scopo una rigida politica di economie e non esitando a ricorrere a provvedimenti impopolari, come l'imposta sul macinato. Anticlericale, contrario all'intervento a fianco della Francia contro la Prussia (1870), dopo la sconfitta di Napoleone III fu tra i più accesi sostenitori della presa di Roma e fu poi tra gli ispiratori della legge delle Guarentigie. La sua attività, rivolta al perfezionamento dell'unità politica, economica e morale del Regno, fu versatile e molteplice. Sollecitò l'istruzione professionale; ideò le casse di risparmio postali; propugnò lo sviluppo delle miniere sarde e costruì la carta mineraria della regione; patrocinò il riscatto delle ferrovie dell'Italia settentrionale (convenzione di Basilea del 1875). Non meno vasta e multiforme fu la sua attività scientifica. Restaurò l'Accademia dei Lincei (della quale fu socio nazionale dal 1872 e presidente dal 1874) allargandone gli interessi con l'istituzione della classe di scienze morali, storiche e filologiche e procurandole una sede storica a palazzo Corsini. Notevoli i suoi apporti nel campo della mineralogia, ove contribuì validamente allo sviluppo della cristallografia morfologica, chimica e descrittiva, studiò numerose specie minerali, delle quali talune nuove, e valorizzò i giacimenti minerari sardi incrementandone così lo sviluppo. Degne di particolare nota sono le sue opere: *Quadro delle forme cristalline dell'argento rosso, del quarzo e del calcare* (1856), *Studi sulla mineralogia sarda fatti nel 1855* (1857), *Sulle proprietà geometriche di alcuni sistemi cristallini* (1858), *Sulle forme cristalline di alcuni sali di platino e del boro adamantino* (1858), che gli procurarono fama internazionale. Fondò la Società geologica italiana e, con B. Gastaldi e altri, il Club alpino italiano (1863). A lui furono dedicati il minerale sellaita e il M. Sella nell'Isola Grande della Terra del Fuoco.

testa adatta, anche se impopolare. Non finanziere per studi e pratica, divenuto uomo di finanza pubblica per necessità, egli vide chiaramente e chiaramente affermò, con la parola e con fermissima azione, che il vero problema politico d'Italia era quello finanziario e che occorreva affrontare qualsiasi impopolarità pur di salvare il paese dal dissesto economico e dal disonore a cui sarebbe fatalmente seguito il disastro politico; e trascinò dietro a sé tutta la vecchia Destra, uomini di lui assai meno energici come il Minghetti, a sua volta convinto che la breccia ancora aperta nelle finanze fosse quella "per la quale entrano le rivoluzioni col codazzo dell'anarchia e del dispotismo", e che se ogni giorno aveva il suo affare, l'affare dell'Italia era allora il riordinamento delle finanze, ancor più importante e preoccupante della stessa questione ecclesiastica. Perciò, giustamente l'opinione pubblica vide in lui una forza politica d'assai superiore a quella di un ordinario ministro tecnico, non politico in stretto senso come i due più ambiti dell'Interno e degli

---

**Antonio Gramsci**, *Il Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma 1996. [...] Quintino Sella. (Articolo di Cesare Spellanzon nella 'Rivista d'Italia' del 15 luglio 1927).

Quintino Sella è uno dei pochi borghesi, tecnicamente industriali, che partecipano in prima fila alla formazione dello Stato moderno in Italia. Egli si differenzia in modo notevolissimo dal rimanente personale politico del suo tempo e della sua generazione: per la cultura specializzata (è un grande ingegnere e anche un uomo di scienza); conosce l'inglese e il tedesco oltre che il francese; ha viaggiato molto all'estero e si è tuffato nella vita di altri paesi per conoscerne le abitudini di lavoro e di vita (non ha cioè viaggiato come turista, visitando alberghi e salotti); ha una vasta cultura umanistica oltre che tecnica; è uomo di forti convinzioni morali, anzi di un certo puritanismo, e cerca di mantenersi indipendente dalla corte, che esercitava una funzione degradante sugli uomini al governo (molti uomini di Stato facevano i ruffiani come il D'Azeglio) fino a porsi apertamente contro il re per la sua vita privata e a domandargli decurtazioni di lista civile (si sa quanto la questione della lista civile e delle oblazioni occasionali avesse importanza nella scelta degli uomini di governo) e a staccarsi dalla così detta Destra che era più una cricca di burocrati, generali, proprietari terrieri, che un partito politico (vedere meglio questo problema) per avvicinarsi ad altre correnti più progressive (il Sella partecipò al trasformismo, che significava tentativo di creare un forte partito borghese all'infuori delle tradizioni personalistiche e settarie delle formazioni del Risorgimento).

*Quintino Sella tassatore spietato*: il macinato; perché fu scelta questa tassa? Per la facilità di riscossione o perché tra l'odio popolare e il sabotaggio delle classi proprietarie si aveva più paura di questo?

*Poca partecipazione al '48* (egli aveva visto a Parigi la caduta della monarchia di luglio). A Milano si trovò in una assemblea dove si voleva votare un biasimo a Brescia che piemontesizzava: Sella sostenne Brescia e fu fischiato. Apparteneva alla Destra, ma fu ministro la prima volta con Rattazzi, capo del centro sinistro (1862), fu avversario del primo ministro Minghetti ('63-64) e col Lanza combatté il ministero Menabrea ('68-69). Deciso per la conquista di Roma. Il Lamarmora nel 1871 scrisse che il Sella "corre sempre, ora in alto ora in basso, un po' a destra, un po' a sinistra; non si sa mai da che parte egli sia e sovente non lo sa nemmeno lui".

Nel 1865 si reca alla reggia a chiedere al re il sacrificio di tre milioni annui della lista civile per far fronte alle immediate difficoltà di tesoreria. Come industriale, andato al governo, cessa i rapporti di fornitura allo Stato. Nel Parlamento "osa rivolgersi con chiara allusione al re, del quale deplora certe sregolatezze della vita intima, per ammonirlo che il popolo non fa credito ai suoi governanti se essi non danno esempio costante di moralità". Si oppone all'approvazione del disegno di legge per la Regia dei tabacchi, presentato da un ministero di destra perché c'era odor di corruzione e di loschi maneggi in quel grosso affare che il ministero Menabrea si accingeva a convalidare. Sella si oppone risolutamente all'alleanza con la Francia nel '70. Il re intrigava per sostituire Lanza con Cialdini; Sella nel Senato rispose con asprezza all'attacco sferrato da Cialdini. (Nato nel 1827, morto nell'84).

A Teodoro Mommsen che domandò con quale idea universale l'Italia andasse a Roma, Quintino Sella rispose: "quella della scienza". (Mommsen diceva che a Roma non si può stare senza un'idea universale. Questo motivo è stato ripreso dal Capo del governo nel suo discorso sul Concordato alla Camera dei deputati. La risposta del Sella è interessante e appropriata: in quel periodo storico la scienza era la nuova "idea universale", la base della nuova cultura che si andava elaborando. Ma Roma non divenne la città della scienza; sarebbe stato necessario un grande programma industriale, ciò che non fu. La parola d'ordine del Sella è tuttavia notevole per descrivere l'uomo).

Tuttavia il Sella non era né un ateo né un positivista, che volesse sostituire la scienza alla religione. (Vedere i documenti, scritti o riportati da altri, del Sella stesso).

*Il macinato*. Nel discorso tenuto da Alberto De Stefani a Biella per commemorare il centenario della nascita del Sella (riportato nella 'Nuova Antologia' del 16 settembre 1927), si accenna al macinato collegandolo al dazio doganale sul grano (si abolì il balzello sulle farine, ma poco dopo il doganiere lasciò il mulino e andò sul confine a riscuotere la gabella sul grano).

La questione non è posta bene (è un epigramma, non una critica o un giudizio). Il macinato era insopportabile dai piccoli contadini che consumavano il poco grano prodotto da loro stessi; e la tassa sul macinato era causa di svendite per procurarsi il denaro e occasione di pratiche usuraie pesantissime. Bisogna collocare la tassa nel suo tempo, con una economia familiare molto più diffusa di ora: per il mercato producevano i grandi e medi proprietari; il piccolo contadino (piccolo proprietario o colono parziario) produceva per il proprio consumo e non aveva mai numerario; tutte le imposte erano per lui un dramma catastrofico; per il macinato si aggiungeva l'odiosità immediata. Le rivolte contro la

Esteri”<sup>15</sup>.

Ma non è su questi autorevoli e conosciutissimi consensi che intendo richiamare l'attenzione<sup>16</sup>.

Mi pare, invece, doveroso osservare che la drammaticità e la urgenza, con le quali fu posto il problema finanziario dai principali protagonisti di questa storia, si comprendono ancora meglio ove si rifletta anche sul fatto che, proprio in quegli anni, e specialmente dopo il 1870, andava mutando radicalmente quello che potremmo chiamare il generale clima europeo.

Terminate le grandi lotte politiche, le nuove generazioni e gli stessi vecchi patrioti e combattenti si davano agli affari; e la concorrenza e la lotta dei mercati, dal canto loro, conferivano a suggerire il primato dell'energia, della forza, della capacità pratica sui motivi etici e razionali<sup>17</sup>.

Il neoimperialismo del periodo 1875-1914 - perché di questo si trattava - contrario alla grande comunità spirituale europea lavorava, invece, a dissolvere ogni possibilità di comunità, per lasciar sussistere soltanto la nuova divinità, il singolo Stato lanciato sulla via della conquista, cioè proprio sulla via che al senso europeo degli uomini del '700 era apparsa la via del male<sup>18</sup>.

Orbene, gli uomini della Destra storica capirono che l'ambiente andava mutando, che esso si rivelava assai meno propizio agli ideali ed in particolare a quello di nazionalità ed a quello di libertà<sup>19</sup> - ed assai più attento ai fatti. Non condivisero, ma capirono: lo dimostrano le riflessioni, le scelte, le indicazioni che diedero<sup>20</sup>. Per questo in essi si rinforzò se ve ne fosse stato bisogno il convincimento, espresso in termini drammatici ed ultimativi, che il vero e pregiudiziale problema politico era quello finanziario e che occorreva affrontare qualsiasi impopolarità pur di salvare il paese dal dissesto economico: “Supponete - disse Sella ai suoi elettori in Bioglio il 18 ottobre 1874 - un nemico mortale dell'unità e libertà d'Italia. Io non so quale condotta più efficace al suo intento potrebbe tenere che spingendoci all'aumento di spese e trattenendoci dall'incremento del lavoro e del sacrificio, cioè dalle imposte”<sup>21</sup>.

Era quindi in gioco non solo l'unità ma anche la libertà del Paese. Occorreva accelerare i tempi nella sistemazione del bilancio statale perché essa era la necessaria premessa per lo sviluppo, in campo economico, di quelle iniziative che, sole, avrebbero evitato al paese un nuovo vincolo di dipendenza, quello dei paesi sottosviluppati<sup>22</sup>. Il problema, in altre parole, non era e non fu soltanto quello di difendersi dalle accuse, dalle tentazioni, dalle iniziative politiche dei reazionari d'Italia e d'Europa, ma anche di evitare che il nostro paese, nel pieno dell'età dell'acciaio e del vapore, fosse condannato ad una condizione di dipendenza economica e quindi di subalternità politica. Occorreva, quindi, accelerare i tempi ma occorreva, anche, fare una precisa scelta sui mezzi con i quali procedere.

Esplicito e non casuale è, al riguardo, il riferimento di Sella alle imposte. Egli fu, infatti, avversario

---

tassa sul macinato, le uccisioni e le bastonature agli esattori non erano certo ispirate dalle agitazioni politiche: erano spontanee. [...]

15 Così F. Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, p. 500.

16 Ai giudizi di Croce, di Chabod, di Salvemini, si possono aggiungere quelli, altrettanto positivi, di Jemolo, di Gramsci, di Giolitti, di Giovanni e di Giorgio Amendola, di Nello Rosselli, di Spadolini, di Pannunzio.

17 Così B. Croce, *Storia d'Europa nel secolo XIX*, Bari, Laterza, (1932) 1964, 11 ed., p. 228; al riguardo si vedano anche: G. Carocci, *L'età dell'imperialismo*, Bologna, Il Mulino, 1979; F. Gaeta, *Il nazionalismo italiano*, Bari, Laterza, 1981 ed ivi specialmente il capitolo primo *Dalla nazionalità al nazionalismo*.

18 F. Chabod, *Storia dell'idea di Europa*, Bari, Laterza, 1961, pp. 197-198; per la illustrazione delle politiche economiche post-liberali e quindi sul protezionismo, sul nazionalismo economico, sull'imperialismo si veda G. De Maria, *I grandi sistemi coercitivi*, Padova, Cedam, 1969, p. 61 e sgg.

19 Bonghi scrisse: “[...] oggi hanno perduto valore certi principii ideali, che hanno negli anni scorsi creato un certo vincolo comune di simpatia tra popolo e popolo, sicché la dignità e la coerenza dei partiti liberali è consistita nel professarli a dispetto d'ogni apparenza di contrario interesse. Oggi, non basta, che una nazione parli di rivendicare il diritto suo, perché trovi aiuto, non diciamo di mano, ma neanche d'augurio; e alla libertà stessa si offre un culto meno appassionato [...]”, *Rassegna Politica del 5 novembre 1871*, in *Nuova Antologia*, XVIII (1871), p. 679.

20 Si veda lo splendido ritratto di Emilio Visconti Venosta [in] contrapposto a quello di Bismarck in F. CHABOD, *Storia della politica estera*, cit., pp. 587-588.

21 Così Q. Sella, in *Discorsi parlamentari di Quintino Sella*, Roma, 1887, vol. V, p. 873.

22 Si veda E.J. Hobsbawm, *Il trionfo della borghesia*, 1848-1875, Bari, Laterza, 1976, p. 374.

deciso della politica di pubblici prestiti<sup>23</sup> emessi a copertura delle necessità del tesoro e volle, invece, che a coprire il disavanzo si procedesse soprattutto con un rigido sistema di imposizioni. E ciò non per mancanza di fantasia finanziaria o povertà di espedienti, come spesso gli si rinfacciò. Anzi: “Ho forse bisogno di dire - osservò - che rialzo del credito significa ribasso nell'interesse del capitale? Ho bisogno di dire quali conseguenze ne risultino per l'agricoltura, per l'industria, per il commercio? Non sa ciascuno che uno dei principali inceppamenti alla nostra produzione è appunto il saggio troppo elevato dell'interesse dei capitali? L'inchiesta industriale che si fa per opera dell'illustre Scialoja non ha forse trovato presso tutti quelli che sono stati interrogati la seguente risposta? Le condizioni di inferiorità dell'industria nell'Italia stanno essenzialmente nel saggio troppo elevato degli interessi”<sup>24</sup>.

È comprensibile allora che le difficoltà per il rigore fossero numerose e non solo perché l'imporre pesanti imposte non crea simpatie. Ed invero se Sella, e non solo Sella, fu portatore di una consapevole strategia industrialista<sup>25</sup>, della stessa maggioranza facevano parte uomini e gruppi dalle convinzioni assai più sfumate in materia<sup>26</sup>, fino a giungere a quanti ne negavano i possibili sviluppi<sup>27</sup>, e, nel paese, operavano forze che le erano nettamente avverse<sup>28</sup>.

Ed ancora. Proprio la scelta dello strumento fiscale acuiva le difficoltà ove si pensi che le vecchie classi dominanti, da Roma, dalla Francia, dall'Austria e all'interno stesso del paese minavano la compagine del nuovo Stato riuscendo a mobilitargli contro anche una parte delle masse rurali;<sup>29</sup> che rappresentavano il nuovo governo come capace solo di prelevare tributi e di dilapidarne il gettito;<sup>30</sup> che allo scopo non rifuggivano dalla menzogna;<sup>31</sup> che facile era ricordare e mitizzare il lieve prelievo fiscale degli Stati preunitari,<sup>32</sup> e quindi del regno borbonico, e sottacere, specie negli strati più umili della popolazione, i progressi economici e sociali del Piemonte e della Lombardia, del Belgio e della Germania, della Francia e dell'Inghilterra; che naturale era, per la

---

23 Gli interessi effettivi pagati per i titoli del debito pubblico salirono da 6,97 nel 1863 a 7,67 nel 1865 a 9,38 nel 1867, che è l'anno peggiore. Il miglioramento iniziò già nel bilancio 1867-68. È chiaro che nessun investimento produttivo poteva garantire quel reddito.

24 Così il 12 dicembre 1871, in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. III, pp. 367-368.

25 Sui principali filoni di cultura industrialista che si manifestarono in Italia prima della fine dell'Ottocento scrive V. Zamagni che “se ne possono caratterizzare almeno tre: il populismo solidaristico, il prestigio nazional-economico e l'ideale tecnocratico (così in *Dalla periferia al centro*, Bologna, il Mulino, 1990, p. 136 e sgg.; *ivi* a p. 139, uno specifico riferimento a Q. Sella).

26 Ricordo che l'unità d'Italia ed il programma liberale erano stati propagati e sostenuti fortemente da gruppi legati alla proprietà terriera e alla ricchezza finanziaria.

27 Ne diede una sintesi Carlo De Cesare, il quale durante la discussione per la ratifica del trattato di commercio con la Francia dichiarò: “L'Italia è una nazione agricola: non è ancora industriale, comunque i nostri fabbricanti e operai abbiano fatto per taluni articoli così notevoli progressi da poter liberamente entrare nella concorrenza europea. Il clima, l'aria, il sole, le campagne d'Italia non credo che ci permetteranno mai di diventare eminentemente industriali come gli inglesi ed i francesi. Contro la legge di natura si lotta invano”.

28 È sufficiente ricordare che, al primo congresso cattolico, tenutosi a Venezia nel 1874 (e ben si sa quanto i cattolici, pur estraniandosi ufficialmente dalla vita politica, contassero nella società civile) furono denunciati tanto la società moderna quanto la rivoluzione liberale che capovolge il rapporto città-campagna a svantaggio delle popolazioni agricole creando la piaga dell'urbanesimo, il vero peccato di Caino.

29 Così E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, Einaudi, 1947, ora anche in P.B.E., 1980, p. 51.

30 Così H. D'Ideville, *I Piemontesi a Roma 1867-1870*, a cura di G. Artom, Milano, Longanesi, 1974, p. 308.

31 “Che cosa hanno dunque fatto i pigmei della rivoluzione italiana dal punto di vista del progresso materiale? Le ferrovie piemontesi e lombardo-veneto esistevano già nel 1859; tutte le altre ferrovie della penisola erano costruite o in avanzata costruzione, quando gli antichi sovrani sono stati detronizzati; farò eccezione per la rete delle province napoletane che stava per essere data in concessione da Francesco II, nel 1860 [...]” (così D'Ideville, op. cit., pp. 306-307).

32 Ricordo che nel 1868 uscirono, a Napoli, *Le lettere di un contribuente ad un uomo di Stato*, del barone Giacomo Savarese, nelle quali, con stile acre e sdegnoso, si lodava il tempo passato, si contrapponeva alla spesa di mille milioni quella di cinquecento degli antichi governi nel 1859, si assumeva che mai si sarebbe potuto far fronte a quell'onere onde rivolgendosi all'Italia si diceva: “Tu sei debole, povera, impotente a pagare; accasciati e sii paga di maledir coloro che ti hanno portato al punto al quale ti trovi”.

generalità dei contribuenti, sentire il peso delle nuove imposte e non altrettanto intendere l'assoluta necessità di investimenti nelle strade e nelle ferrovie, nei porti, nelle poste e nei telegrafi; che, nel 1861, in relazione alle concrete esperienze storiche vissute da almeno metà della popolazione italiana sarebbe apparsa triste ironia l'affermazione che “le tasse liberamente votate e conformate al bisogno dello Stato rappresentano l'ordine, la libertà, la giustizia, la sicurezza, la beneficenza, l'esercito, l'armata, l'indipendenza, l'onore della patria”;<sup>33</sup> che, anche in parte dell'opinione pubblica più avvertita, non mancavano i timorosi ed i pavidì;<sup>34</sup> che l'opera di unificazione tributaria<sup>35</sup> era rappresentata, quantunque non lo fosse, come un aspetto ed un momento dell'egemonia piemontese; che “la Sinistra attraverso i suoi uomini, soprattutto i minori, ed i suoi figli tanto contribuì ad eccitare le passioni contro il ministro del macinato”<sup>36</sup>.

Ben si comprende allora che non fu l'enfasi ad ispirare le pagine che Benedetto Croce dedicò alla questione finanziaria, la questione grossa al cospetto della quale le altre si eclissarono, all'opera che era sentita come di vita o di morte pel nuovo stato, il pareggio del bilancio, all'eroe che impersonò la lotta per il pareggio, il Sella, il quale fin quasi dal suo affacciarsi alla vita pubblica ne intese l'importanza capitale, ne divenne quasi ossesso come accade agli uomini che debbano adempiere una missione e v'impegna tutte le sue forze con tenacia pari solo al coraggio di superare ogni sorta di ostacoli e reggere alle strida dolorose dei tassati e dell'odio che gliene veniva<sup>37</sup>.

Ebbene se ho indugiato su quello che è stato definito il cosiddetto periodo eroico della finanza italiana, nel quale “eroe” fu il Sella, ma non da meno fu il popolo italiano,<sup>38</sup> è per porre in evidenza la radicale diversità rispetto al momento presente.

Oggi le condizioni politiche, internazionali ed interne, dell'Italia e lo stato economico, sociale, culturale del paese sono tali che non è necessario praticare l'eroismo, che fu indispensabile in un paese e per un paese la cui stessa esistenza aveva sconvolto gli equilibri dettati a Vienna nel 1815, che era solo o pressoché tale, con nemici potentissimi (la Chiesa e l'Austria), con strutture civili e militari, se non inesistenti, fragilissime. A noi si chiede solo un comportamento confacente e coerente con i nuovi e consistenti tenori di vita, con i ben diversi (rispetto a più di cent'anni fa) livelli di maturità e di consapevolezza politica e sociale. In sintesi l'invocazione a Sella non deve spaventarci perché non solo non è necessario l'eroismo che fu dei nostri avi, ma neppure ci si chiedono i sacrifici che seppero fare i nostri padri nel secondo dopoguerra per rimettere in carreggiata un paese sconfitto, avvilito, diviso, distrutto, povero. Ci si chiede un pò di rigore continuo e quotidiano.

### ***Il rigore della Destra storica tra moralità personale e alta qualificazione professionale dei ministri delle Finanze.***

E l'invocato rigore lo si può praticare se solo ben si intende quale fu quello selliano. Fa velo all'esatta comprensione dei contributi apportati da quel gruppo dirigente che pose i muri maestri del nuovo Stato, la stessa mitica aureola che lo circonda.

Anche chi denuncia lo spietato carattere di classe della politica della Destra e di quella finanziaria in specie riconosce che le classi dominanti italiane non ritroveranno più, in seguito, lo slancio rivoluzionario e l'ardimento che caratterizzano, nonostante tutto, la politica della Destra. La stessa onestà e correttezza personale di uomini come il Sella, il Lanza<sup>Nota 4</sup>, il Minghetti è un fatto politico

---

33 Così Cass. Torino, 6 febbraio 1866.

34 Intervenendo sulle proposte formulate dalla Commissione d'inchiesta sull'andamento e sulla esazione della tassa sul macinato il Sella, nella seduta del 2 aprile 1873, disse tra l'altro: “Nel 1865 quando, confortato dalla profonda dottrina e dagli studi speciali che faceva in proposito l'onorevole Ferrara, confortato, altresì, dalle esperienze che faceva d'onorevole Perazzi, io venni innanzi colla tassa sul macinato, da molte parti mi si disse che io mettevo a repentaglio l'Italia, che creava un pericolo per la unità della nazione, Nientemeno che questo mi si disse da persone anche moderate”. (così in 'Discorsi parlamentari, cit., vol. V, p. 315).

35 Si veda G. Marongiu, *Storia del fisco. La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino, Einaudi, 1995.

36 Così A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Nuova ed., Torino, Einaudi, 1963, p. 226.

37 Così B. Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928, pp. 43-44.

38 “Eroe”, disse Minghetti, fu l'intero popolo italiano.

Nota 4 Dalla Treccani. **Lanza**, Giovanni. Uomo politico (Casale Monferrato 1810 - Roma 1882). Medico, ma maggiormente dedito all'agricoltura e al giornalismo, nel 1848 accorse volontario in Lombardia per combattere gli

che non si ripeterà troppo spesso nella storia italiana e di cui non vogliamo sottovalutare l'importanza ed il significato <sup>39</sup>. Ma proprio l'esplicita ed entusiastica esaltazione delle doti morali di quegli uomini ha finito per offuscare la perizia non comune che in specie i Ministri delle finanze dovettero dispiegare per affrontare il vertiginoso aumento delle spese, del disavanzo, del debito. Certo l'onestà di Sella, di Lanza, di Minghetti, di Ricasoli <sup>Nota 5</sup> va riferita innanzitutto alla sfera personale e, vista in prospettiva e riferita all'oggi, è già notazione di non poco conto. Ma fu anche e soprattutto un fatto politico (e lo riconosce lo stesso Sereni) perché quel gruppo dirigente seppe sopportare l'impopolarità <sup>40</sup> delle scelte difficili e dolorose conseguenti all'obiettivo perseguito e non solo in campo strettamente finanziario (si pensi all'antipatia che i Torinesi nutrono per Minghetti dopo la Convenzione di settembre) <sup>Nota 6</sup>, non si lasciò tentare dalle sollecitazioni ad abbandonare l'obiettivo del pareggio, a mitigare la durezza dei provvedimenti necessari. Furono, quindi, onesti nei confronti dell'opinione pubblica <sup>41</sup>. Ma furono anche tecnicamente bravi (e tra i Ministri delle finanze vanno ricordati oltre a Sella e Minghetti anche Ferrara <sup>Nota 7</sup> e Cambray-Digny <sup>Nota 8</sup>) e questo è altrettanto importante in un uomo pubblico del quale, oggi, non a caso, ad ogni piè sospinto, si invoca la professionalità.

Furono bravi sul versante della riduzione delle spese se si pensa che acquisirono il Veneto e conquistarono Roma, riducendo, e di molto <sup>42</sup>, il bilancio delle spese militari <sup>43</sup> la cui consistenza

---

Austriaci e nel maggio fu eletto deputato. Dapprima contrario alla ripresa delle ostilità con l'Austria, quindi favorevole alla resistenza a oltranza dopo la sconfitta di Novara, votò contro la pace di Milano. Vicepresidente della Camera (1853), ministro dell'Istruzione (1855), poi delle Finanze (1858), fu eletto (1860) presidente della Camera, ed esercitò quest'ufficio con rigida imparzialità. Accentuatasi intanto la sua evoluzione dal centro-sinistra alla destra, della quale divenne uno dei capi più autorevoli, fu ministro dell'Interno (sett. 1864 - ag. 1865), nuovamente presidente della Camera (1867-68 e 1869); quindi, presidente del Consiglio (dic. 1869 - luglio 1873), proseguì la riduzione delle spese militari in un regime di stretta economia, evitando l'intervento in favore della Francia, allora in guerra con la Prussia. Proprio la disfatta francese permise l'acquisizione di Roma al Regno (1870). Dimessosi perché respinti i suoi provvedimenti finanziari, visse poi prevalentemente a Torino, ove (dal 1878) fu presidente dell'Associazione costituzionale.

<sup>39</sup> Così E. Sereni, *Il capitalismo nelle campagne*, cit., p. 60.

Nota 5 Dalla Treccani. **Ricasoli**, Bettino, barone. Uomo politico italiano (Firenze 1809 - Brolio 1880). La sua azione politica negli anni del 1859-61 lo pone tra gli artefici dell'unità nazionale. Esponente del cattolicesimo liberale, cercò di indurre il granduca di Toscana, Leopoldo II, a concedere le riforme. Dopo l'Armistizio di Villafranca (1859) assunse il potere e realizzò l'annessione della regione al Piemonte. Presidente del Consiglio del nuovo regno d'Italia (1861-62; 1866-67), affrontò il brigantaggio e la questione romana, sostenendo la pacificazione con il papato. [...]

<sup>40</sup> Sull'uso di questa locuzione si veda *infra*.

Nota 6 Dalla Treccani. È l'atto diplomatico firmato il 15 settembre 1864, che chiuse e coronò una lunga serie di tentativi fatti dopo il 1860, sia da parte di Napoleone III sia da parte del governo italiano, per giungere al risultato di porre fine alla permanenza in Roma del corpo di truppe francesi che vi si trovava dal 1849.

Al risultato erano del pari interessati i due governi: l'italiano, per far cessare una condizione di cose che urtava il sentimento d'indipendenza nazionale e rendeva più ardua la soluzione della questione romana; il napoleonico, per uscire dalla situazione imbarazzante in cui era messo dal fatto di dover restare a Roma con le proprie truppe a far da puntello alla politica papale, ostinatamente rifiutantesi alle riforme che lo stesso governo napoleonico consigliava.

<sup>41</sup> Al riguardo si veda *infra*.

Nota 7 Dalla Treccani. **Ferrara**, Francesco. Economista e uomo politico italiano (Palermo 1810 - Venezia 1900). Di profonda fede liberale e di potente ingegno, è il più autorevole rappresentante della scuola classica in Italia.

Incarcerato dai Borboni e liberato dall'insurrezione del 1848, fece parte del parlamento siciliano e fu inviato a Torino per annunciare al secondogenito di Carlo Alberto la nomina a re di Sicilia; costretto a fermarsi in Piemonte dalla restaurazione borbonica, fu redattore del *Risorgimento* e insegnò economia politica all'università di Torino (1848-59); passò quindi a Pisa, ma dopo il 1860 tornò a Palermo e fece parte dell'amministrazione finanziaria del governo provvisorio; fu poi consigliere della Corte dei conti, deputato, ministro delle Finanze (1867), senatore (dal 1881), e dal 1868 diresse la Scuola superiore di commercio di Venezia. Socio nazionale dei Lincei (1876), attrasse nella sua orbita tra il 1850 e il 1875 i maggiori pensatori italiani e dette impulso agli studi economici; negli anni successivi, prevalsi nuovi indirizzi, rimase invece un solitario.

Nota 8 Dalla Treccani. **Cambray-Digny**, Luigi Guglielmo conte di. Uomo politico (Firenze 1820 - ivi 1906), esponente della destra toscana, senatore dal 1860, ministro delle Finanze (1867-69), condusse una politica di drastica riduzione del disavanzo dello stato introducendo, fra l'altro, l'imposta sul macinato (1868).

<sup>42</sup> Si veda L. Cisotti, *La pace armata e l'esercito italiano*, in *Nuova Antologia*, XXII (1875) [?], pp. 921-923.

<sup>43</sup> Le ricordo perché, allora, molto importanti, sia ben chiaro, e non perché abbia aprioristici pregiudizi nei loro confronti.

stava, invece, a cuore al re, al partito di Corte, ai militari,<sup>44</sup> ai fornitori dell'esercito e della marina ... ad una parte, consistente ed importante, dello stesso parlamento nel quale Crispi<sup>Nota 9</sup> tuonava che “la posizione dell'Europa è mutata [...] e per essere forti ed avere pace, bisogna armarsi, armarsi e sempre armarsi”<sup>45</sup>.

Ma furono anche bravi sul versante delle entrate. Ed invero se le caratteristiche fondamentali di un buon sistema tributario sono: a) procurare le entrate necessarie al bilancio pubblico; b) garantire l'equità del prelievo proteggendo i contribuenti più poveri e gravando maggiormente quelli più ricchi; e) facilitare, o quanto meno non ostacolare, l'uso efficiente delle risorse disponibili<sup>46</sup> e se la prima funzione è e rimane quella principale,<sup>47</sup> ebbene quel sistema tributario riuscì a realizzare certamente il primo obiettivo e quindi a garantire le entrate necessarie a coprire le spese di uno Stato che, giovanissimo e fragile, di tutto aveva bisogno. Vi riuscì anche grazie ai rilevanti elementi di novità che connotarono quell'ordinamento<sup>48</sup>.

Con riguardo alla ricchezza fondiaria, non solo, nel 1864, si attuò un coraggioso<sup>49</sup> provvedimento di perequazione intercompartimentale ma, nel 1865, si introdusse un autonomo tributo sul reddito dei fabbricati con ciò riducendo il problema della perequazione individuale alla sola imposta sulla terra e dando vita ad un'imposta che si rivelerà foriera di buoni risultati<sup>50</sup>.

Nel 1864, sul fronte della ricchezza mobiliare (la cui tassazione era stata volutamente trascurata nell'Italia papalina e borbonica), si abbandonò il vecchio sistema sardopiemontese che procedeva per sintomi e presunzioni e si introdusse un tributo uniforme in tutto il regno, unico e diretto, per contingente, residuale e reale, sul reddito mobiliare netto, risultante dalla dichiarazione controllata: tributo, sotto alcuni profili (quello della discriminazione qualitativa dei redditi), più moderno della stessa *income tax* inglese, che fu apprezzato e lodato dalla letteratura italiana e straniera e che mostrò una grande elasticità nel gettito e la capacità di superare diverse valutazioni politiche, diversificate esigenze economiche, modificati assetti sociali: fu l'asse portante dell'ordinamento tributario italiano fino al 31 dicembre 1973.

---

44 Si pensi all'opposizione aspra ed acre dell'autorevole generale Cialdini che, nel 1869, tentò di fare fallire la formazione del governo Lanza-Sella. Ma si rifletta anche sul tono della replica di Lanza che, nel dicembre del '69, gli disse: “Guardi, generale, di non mettere al paese il dilemma: o riduzione dell'esercito o riduzione della rendita, perché rifiutando le riduzioni, l'esercito che era meritatamente amato dal paese, sarebbe divenuto odioso ed il paese avrebbe detto, prima del fallimento, si distrugga piuttosto l'esercito (così Le Carte di Giovanni Lanza, Torino, 1937, vol. VI, p. 376).

Nota 9 Dalla Treccani. **Crispi**, Francesco. Uomo politico italiano (Ribera, Agrigento, 1818 - Napoli 1901). Avvocato e patriota, ebbe un ruolo decisivo nel convincere Garibaldi a compiere la spedizione dei Mille. Proclamata l'Unità d'Italia, abbandonò le posizioni repubblicane, aderendo alla monarchia. Divenuto presidente del Consiglio (1887-91), fu fautore di una politica “forte” all'interno e all'estero, sostenne la Triplice Alleanza (con Germania e Austria) in chiave antifrancese e promosse l'espansione coloniale. Tornò al governo nel 1893 e fronteggiò con durezza la protesta sociale (Fasci siciliani, moti in Lunigiana). Fu travolto dal naufragio delle ambizioni coloniali nella sconfitta di Adua (1896).

45 Così in *Discorsi parlamentari di F. Crispi*, Roma, vol. II, pp. 136-137.

46 Così V. Visco, *Un prelievo equo, ragionevole, efficace*, in *Micro Mega*, 1986, n. 2, p. 252.

47 Così V. Visco, *op. cit.*, loc. cit.

48 Si veda G. Marongiu, *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, Cedam, 1988, passim, e In *La politica fiscale della Destra storica*, cit.

49 Fu un provvedimento audace almeno per quattro ragioni: per la aumentata pressione fiscale sulla proprietà fondiaria (ed i proprietari fondiari erano il nucleo del ceto dirigente); per la vitale importanza degli interessi economici colpiti in quello specifico contesto; per la diversa ripartizione regionale del sacrificio in un paese di recente unità e quindi vieppiù sensibile al contrasto degli interessi locali e particolari; per la abolizione di tutti i consolidati privilegi.

50 Lo rilevò Luigi Einaudi quando osservò che il diverso andamento del gettito delle due imposte, in diminuzione quella sui terreni ed in aumento regolare e continuo la seconda, sui fabbricati, era derivato sì dall'incremento della popolazione delle grandi città e dal conseguente incremento dei redditi dei fabbricati civili ed anche dal progresso delle industrie che diede maggior copia di materiale imponibile per i fabbricati industriali, ma soprattutto dalla maggiore elasticità dei metodi di accertamento. Ed al riguardo soggiunse: “Non essendo l'imposta sui fabbricati distribuita per contingente, come era quella sui terreni, e non facendo perciò d'uopo mutare le relazioni tributarie fra regione e regione ad ogni revisione dell'imposta, l'amministrazione finanziaria poté trovarsi di fronte i contribuenti singolarmente presi ad uno ad uno e poté più facilmente crescere i redditi imponibili quando, in realtà, essi erano cresciuti, impresa non facile nel sistema dell'imposta sui terreni” (così L. Einaudi, *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza, 1927, pp. 11-12).

Con riguardo ai tributi indiretti sugli affari (quali le imposte di registro, di successione, di bollo) l'opera di unificazione fiscale non fu miope, si ispirò (non alla disciplina delle antiche province ma) al modello transalpino comune a tanti Stati preunitari e non mancò di mitigare la durezza delle leggi piemontesi. Anche l'imposta sul macinato fu diversa, nella sua disciplina, dagli omonimi antecedenti, fu un tributo nuovo, la prima grande imposta di fabbricazione.

Ma v'è di più. Nei tre lustri (dal 1862 al 1876) il gettito delle imposte dirette sui redditi e delle imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza sempre prevalse su quello delle imposte sui consumi e dei monopoli <sup>51</sup>; fino al 1876, e per qualche anno ancora, il peso fiscale sui terreni, conteggiando oltre l'imposta erariale anche i centesimi addizionali dovuti ai comuni ed alle province, fu superiore al gettito dell'imposta di ricchezza mobile <sup>52</sup>.

Quell'ordinamento quindi non solo fu in grado di garantire il pareggio ma anche di redistribuire il relativo onere fra un complesso di tributi diversi per qualità intrinseche ma non eccessivi per numero cosicché il sistema nacque e rimase semplice e di facile lettura <sup>53</sup> e ognuno di essi anche il più modesto riuscì ad avere e conservare una effettiva ragione d'essere <sup>54</sup>.

Constatazione di non poco conto ove si rammenti che “Le manifestazioni della capacità contributiva dei cittadini - sono ancora parole di Visco - sono limitate riducendosi essenzialmente al reddito, al consumo, alla ricchezza e alle transazioni effettuate, sicché un buon sistema tributario non può esimersi dal distribuire il prelievo in maniera equilibrata su tutte le fonti di capacità contributiva esistente”. Coincidenza vuole che, oggi come ieri, sedici siano le più rilevanti imposte erariali ma più significativo era, allora, l'apporto di ciascuna proprio perché non esisteva quello che efficacemente è stato definito l'attuale incredibile ... “bestiario fiscale” <sup>55</sup>.

Altrettanta cura si pose nel proposito di rendere effettiva la volontà della legge attraverso l'adozione di nuovi strumenti specie nell'imposizione diretta mobiliare. È sufficiente ricordare la preferenza, iniziale, per il contingente, ritenuto più idoneo ad ottenere dichiarazioni sincere; l'applicazione delle ritenute ad un numero via via crescente di redditi, ivi comprese le rendite del debito pubblico (tassate quando fu introdotta la tassa sul macinato) e il potenziamento dei poteri accertativi. Ed i risultati non mancarono anche per effetto della modernissima legge sulla riscossione dei tributi (1871) che in pochi anni, con il sistema delle esattorie, annullò gli arretrati <sup>56</sup>.

Sono notazioni positive e tanto più dense di significato ove si consideri che la mancata (o ritardata) adozione degli strumenti applicativi può costituire una splendida occasione per chi, da un lato, assuma di volere una completa e rigorosa struttura fiscale e dall'altro intenda vanificarne, nel concreto, gli effetti.

In sintesi, neppure il riferimento al rigore della Destra storica può spaventare chi intenda ad esso ispirarsi perché le scelte fiscali dei protagonisti di quella politica tanto poggiavano sulle loro capacità tecniche. Se quindi può incutere soggezione il ricordo dell'onestà e della correttezza personale, nessun complesso di inferiorità dovrebbe, di contro, avere la nostra generazione sul versante della preparazione tecnica. Non v'è, infatti, persona che abbia un minimo di responsabilità

---

51 Nell'ultimo quinquennio il gettito delle prime fu di 2.457 milioni rispetto ai 2.248 milioni delle seconde: si veda *amplius* F. A. Repaci, *La finanza pubblica nel secolo 1861-1960*, Bologna, Zanichelli, 1962 e per la ulteriore successiva bibliografia G. Marongiu, *Alle radici*, cit., specialmente pp. 709-715.

52 Si vedano gli autori citati alla nota antecedente.

53 “Mi piace constatare - osservò Graziani - che il nostro ordinamento tributario non è così empirico quale si va affermando da molti né presenta una complessità o complicazione singolare od ingombrante” (così A. Graziani, *Il sistema tributario italiano*, in *Riv. Del circolo giuridico napoletano*, Napoli, 1901, p. 7). Per parte sua uno dei più illustri studiosi tedeschi, il Wagner, nello splendido studio comparativo dedicato alle finanze dei principali paesi, giudicò l'ordinamento tributario italiano un esempio di semplicità rispetto ai sistemi degli Stati tedeschi: si veda *Finanzwissenschaft*, Dritter Teil, Spezielle Steuerlehre, Leipzig, 1889, pp. 221-222.

54 Per i dati e per gli equilibri tra le diverse forme di tassazione si veda G. Marongiu, *La politica fiscale*, cit., p. 388 sgg.

55 “Sedici tasse - ha scritto Tremonti con riguardo ai dati del 1984 - forniscono circa il 97 delle entrate. Il resto è fornito da un incredibile bestiario fiscale: da decine e decine di tasse che hanno un costo spesso superiore al gettito, assorbono risorse amministrative meglio utilizzabili per altre tasse, intralciano l'economia” (così G. Tremonti e G. Vitaletti, *Le cento tasse degli Italiani*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 13).

56 Si veda alle note 94 e 95.

della quale non si lodi l'alta professionalità; e non v'è problema che non sia affrontato con un adeguato approccio tecnico. Ed allora, in attesa del ritorno anche dell'onestà, si potrebbero utilizzare questi approcci di cui il paese si dice ricco.

***L' "impopolarità" della politica fiscale della Destra tra l'amore non cercato e la stima ottenuta.***

Neppure la locuzione "impopolare" che così spesso si accompagna a quella politica fiscale può sgomentare chi abbia una qualche razionalità e un minimo di ambizione.

Certamente "noi - ricordava il Luzzatti in una lettera agli elettori di Oderzo del 6 novembre 1876 - con la ricchezza mobile al tredici per cento inquietammo le classi borghesi e ricche; le ecclesiastiche coll'incameramento dei beni della Chiesa; col macinato e col dazio consumo abbiamo vessato le classi povere; affondammo le tradizioni vivaci delle autonomie comunali con l'avocazione allo Stato di molti balzelli locali; e per ultimo, colla tassa sulla circolazione dei biglietti di banca [...], con quella sui contratti di borsa e colla proposta delle ferrovie di Stato, ci suscitammo contro persino la milizia disciplinata dei banchieri e degli uomini d'affari [...] mentre se si considerino i governi nella storia, è manifesto che ognuno di loro ha risparmiato, adulato e protetto qualche ordine di cittadini, per trovare un solido punto d'appoggio"<sup>57</sup>.

Si trattò di una scelta strettamente conseguente alla consapevolezza che occorreva creare una solidarietà nazionale assolutamente estranea alla storia italiana antecedente, la morale civile, la morale laica del cittadino e del combattente, che trascende gli stessi interessi individuali o di gruppo nella dedizione a una causa superiore<sup>58</sup>. Per concedere qualcosa alla retorica occorreva creare un popolo forte dei suoi diritti ma consapevole anche dei correlati doveri.

Non era cosa da poco in una nazione in cui pigrizia, apatia, spirito semianarchico, sanfedismo, conformismo, erano il retaggio della lunga durata di regimi assoluti cui era estraneo un effettivo governo<sup>59</sup>. Orbene se nel giugno del 1861, quando Ricasoli assunse la tremenda eredità di Cavour<sup>Nota 10</sup>, occorreva agire sulla "massa degli indifferenti ed estranei, ahimé vastissima, come quella che raccoglieva il grosso della popolazione ignorante, sfiduciata e misera"<sup>60</sup>, ebbene è certo che quella politica fiscale non può non essere definita "impopolare".

Se si assume la locuzione "impopolare" nel senso di "non amato dal popolo" è impossibile non essere d'accordo: uno sforzo collettivo così imponente quale quello chiesto a quelle lontane generazioni non poteva essere amato e non fu amato né dalla maggioranza "ignorante",

---

<sup>57</sup> Così L. Luzzatti, *Memorie*, Bologna, 1935, vol. I, p. 500.

<sup>58</sup> Così G. Spadolini, *L'eredità della Destra storica*, in *L'autunno del Risorgimento*, Firenze, Le Monnier, 1971, pp. 276-277.

<sup>59</sup> Si veda V. Frosini, *Sicilia rossa e nera*, in *Il Mondo e l'eredità del Risorgimento*, Acireale, Bonanno ed., 1987, p. 39 e sgg.

<sup>Nota 10</sup> **Dalla Treccani. Cavour**, Camillo Benso conte di. Statista (Torino 1810 - ivi 1861). Ufficiale del genio (1827-31), fece il suo ingresso in politica nel 1847, fondando il giornale *Il Risorgimento*. Deputato (1848, 1849), fu più volte ministro (1850, 1851) e presidente del consiglio (1852). Nel 1860 assunse il pieno controllo diplomatico dell'impresa garibaldina, che controbilanciò con le annessioni e i successivi plebisciti, cosa che gli consentì poi di far prevalere il suo punto di vista (unitario ma monarchico) e di attuare la trasformazione giuridica del Regno di Sardegna nel Regno d'Italia, facendo proclamare Vittorio Emanuele II re d'Italia (1861). Gettò poi le premesse di un'azione volta a sanare i rapporti tra Stato e Chiesa ma morì prima di essere riuscito a portarla a compimento. Animato da spirito liberale, Cavour fu tra le figure di maggior spicco del Risorgimento, tra i pochi uomini dell'Ottocento italiano dotati di statura europea.

**Antonio Gramsci**, *Il Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma 1996. [...] I rapporti internazionali hanno certo avuto una grande importanza nel determinare la linea di sviluppo del Risorgimento italiano, ma essi sono stati esagerati dal partito moderato e da Cavour a scopo di partito. È notevole, a questo proposito, il fatto di Cavour che teme come il fuoco l'iniziativa garibaldina prima della spedizione di Quarto e del passaggio dello Stretto, per le complicazioni internazionali che poteva creare e poi è spinto egli stesso dall'entusiasmo creato dai Mille nell'opinione europea fino a vedere come fattibile una immediata nuova guerra contro l'Austria. Esisteva in Cavour una certa deformazione professionale del diplomatico, che lo portava a vedere "troppe" difficoltà e lo induceva a esagerazioni "cospirative" e a prodigi, che sono in buona parte funambolareschi, di sottigliezza e di intrigo. In ogni caso il Cavour operò egregiamente come uomo di partito: che poi il suo partito rappresentasse i più profondi e duraturi interessi nazionali, anche solo nel senso della più vasta estensione da dare alla comunità di esigenze della borghesia con la massa popolare, è un'altra questione. [...]

<sup>60</sup> Così N. Rosselli, *L'opera della Destra*, cit., p. 217.

“sfiduciata”, “indifferente”, né dalla minoranza ancorché colta e consapevole.

Ma al riguardo non bisogna dimenticare che nessun ministro delle Finanze è mai stato amato. Una politica fiscale purchessia ha così scarse probabilità di essere amata dai contribuenti che la Costituzione della Repubblica, pensata e dettata per un popolo istruito, motivato e partecipe, vieta “il referendum per le leggi tributarie”, vieta, cioè, il riscontro dell’ “amore”. Onde, oggi, verificare se una politica fiscale possa essere amata è addirittura contrario alla Costituzione.

Quel ceto dirigente non coltivò, quindi, l'illusione di essere amato ma cionondimeno non si arrestò di fronte alle scelte che esso riteneva opportuno fare: lo ricordo perché oggi si dice e si scrive che è proprio il timore di perdere il consenso che paralizza ed impedisce anche le scelte necessarissime. Sella, che di quella politica di duro e generalizzato prelievo fu uno degli artefici, “antepose alla seduzione dell'applauso popolare del momento la fiducia nella tarda giustizia che gli avrebbero reso il tempo e il successo”<sup>61</sup>. Fu ben consapevole “della inevitabile e profonda impopolarità in cui debba incorrere un ministro delle finanze, dell'avversione che debbono provocare i molti e gravi inconvenienti che tengono dietro alle gravi e nuove tasse da lui adottate”<sup>62</sup> e, si rammaricò solo che, nei primi anni successivi alla conseguita unità, si fosse indugiato nel provvedere alla pubblica finanza<sup>63</sup>, “mentre si sarebbe dovuto fare subito ciò che ognuno di noi farebbe in casa propria, ove senza querimonie si riduce la spesa e si accresce il lavoro finché basti”<sup>64</sup>.

Anche Silvio Spaventa, raccontando le ragioni che portarono la Destra alla perdita del potere, considerò un capitale errore quello di non aver provveduto in tempo all'assetto della finanza nel timore, comune alla Sinistra, di attirare al nuovo Stato l'odio di tasse nuove o troppo gravi<sup>65</sup>. E Giovanni Giolitti, che di quel gruppo dirigente fu instancabile collaboratore anche nell'amministrazione fiscale, ove ricoprì importanti incarichi, nelle sue *Memorie* osservò, tra l'altro: “Erano poi tutti degli idealisti le cui concezioni si fondavano su una cultura generale europea, lontana dalle miserie materiali e morali della popolazione da cui erano usciti. Ho detto che la Destra, nella sua preoccupazione del resto giustissima, del bilancio, metteva imposte dove poteva cercando una rigorosa riscossione; e si sa - concludeva - il mettere imposte e riscuoterle severamente non concilia la popolarità”<sup>66</sup>.

Il fatto è che quel “nobile”<sup>67</sup> gruppo dirigente consapevole di non poter essere amato quando si impongono tributi, confidando nel significato anfibologico del termine “impopolare”<sup>68</sup>, sperò almeno di essere stimato. E vi riuscì anche nelle competizioni elettorali. “La mia persona è nulla - disse Sella ai suoi elettori di Cossato il 29 ottobre 1865 - ma non sono nulla i principi di riordinamento delle finanze che rappresento ed io ho visto voi, o signori, eleggermi con maggiore unanimità di suffragio di ciò che è stato accordato a coloro che cercarono di eccitare contro di me l'avversione per le nuove tasse che stavo studiando”<sup>69</sup>. E la stima l'hanno conseguita, a tale punto<sup>70</sup> che, in ogni successiva generazione non è mancato chi, da posizioni autorevoli, ad essi si è riferito

---

61 Così P. S. Mancini, *Commemorazione di Sella alla Camera*, in *Discorsi parlamentari*, Roma, 1893-97, vol. VII, p. 456.

62 Così nel discorso agli elettori di Cossato il 29 ottobre 1865, in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, p. 853.

63 Così nel discorso agli elettori di Mosso Santa Maria, l'8 aprile 1867, in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, p. 855.

64 Così nel discorso agli elettori di Biolio, il 18 ottobre 1874, in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, p. 879.

65 Così S. Spaventa, *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra*, in *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 46.

66 Così G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, Milano, Treves, 1922, vol. I, pp. 32-33.

67 L'aggettivo è di A. Omodeo, *L'età del Risorgimento italiano*, Napoli, E.S.I., 1955, p. 448.

68 Ricordo che secondo i dizionari della lingua italiana “impopolare” significa “non amato, non stimato dal popolo”: così il *Grande dizionario Garzanti della lingua italiana*.

69 Così Q. Sella in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, p. 853.

70 P. Gobetti accomunando nel giudizio Cavour e Sella ha scritto: “Cavour, educatore e diplomatico, ha trovato l'adesione del popolo senza corromperlo. Paragonato con gli uomini politici che lo seguirono, tranne Sella, appare di un'altra razza: per Depretis e per lo stesso Giolitti, che pure ha mente di uomo di Stato, il giusto termine di paragone non è Cavour, ma Rattazzi, modello di equilibrismo, di equivoco e di demagogia” (così P. Gobetti, *La rivoluzione liberale. Saggi sulla lotta politica in Italia* (1924), n. ed. a cura di E. Alessandrone Perona, Torino, Einaudi, 1983, P. 23).

ed ispirato<sup>71</sup> anche in anni a noi più vicini”<sup>72</sup>.

E la stima si tradusse allora in un vero e proprio consenso politico come ben sa chi non dimentica che di fronte alla creazione dello Stato unitario stavano sì forze nuove ma anche forze vecchie. Oltre ai liberali moderati ed alla minoranza di democratici di sinistra, v'era tutta una schiera come ho detto di indifferenti, di ostili, di conservatori, di legittimisti che pure occorreva inserire nel nuovo ordine: i riottosi, i vinti delle varie gradazioni che avevano un loro peso, un peso che occorreva mediare. Orbene, se la Sinistra riuscì a trasformare l'opposizione di consistenti strati della popolazione contro lo Stato unitario in un'opposizione contro il governo, è altrettanto vero che la Destra storica, nel difficile compito di rinnovare e conservare insieme, riuscì, ad avvicinare al nuovo Stato forze che erano ostili o in disparte.

Ma ai di là delle valutazioni, positive o negative, che i contemporanei espressero sulla politica della Destra, quel giudizio di impopolarità non ne coglie la sua oggettiva valenza per più motivi. In primo luogo, il continuo, inesorabile, consistente aumento del prelievo tributario - dai 2.212 milioni del quinquennio 1862-66 -, salì ai 3.509 del quinquennio 1867-71 ed ancora ai 4.705 del quinquennio 1872-76 - non si risolse in un mero fiscalismo perché fu essenziale per evitare che il disavanzo pubblico ponesse vincoli insuperabili allo sviluppo, perché intenzionale fu la scelta a favore di misure che liberassero all'interno del paese risorse importanti per gli investimenti produttivi, perché voluta e perseguita fu la progressiva riduzione dell'indebitamento netto verso il resto del mondo. Inoltre quel ceto dirigente se anche non fu amato (e non lo volle) fu sempre stimato perché la sua cosiddetta impopolarità non fu certamente a senso unico. Esso ebbe precisa la consapevolezza che “l'Italia fu per tanti secoli serva e divisa e che in un'ora si può perdere tutto”<sup>73</sup>. “Un profondo malcontento all'interno può, specialmente in giorni di pericolo, avere conseguenze più letali di quelle che potrebbe originare la prepotenza straniera. Uno Stato antico sarà come lastra di ferro da cui si strappa un pezzo senza romperla, uno Stato nuovo può essere una fragile lastra di vetro da cui nulla si toglie senza mandarla in frantumi”<sup>74</sup>.

Da questa consapevolezza nacquero le scelte effettuate. Lo dimostrano ancora una volta tutti i provvedimenti fiscali adottati e se ne trova conferma nei dati quantitativi sopra ricordati e commentati.

Quel ceto dirigente ebbe la coerenza e la forza di imporre le dure scelte fiscali a sé e ai governati, all'*élite* e alle masse<sup>75</sup>. Esso tenne per sé la regola per la quale “i rappresentanti [...] non possono fare una legge che non sia allo stesso modo operativa sia per loro stessi e i loro amici, ossia per tutta la società”<sup>76</sup>. Una scelta siffatta, una impopolarità consapevole, utile ed equa, poteva ingenerare

---

71 Giovanni Amendola, in un discorso pronunciato a Sala Consilina il 1 ottobre 1922 disse tra l'altro: “Nei giorni immediatamente successivi alla guerra, cui partecipammo fedelmente con lo spirito e con le opere, noi intravedemmo la salute dell'Italia in una conclusione rapida della pace, in un piano di smobilitazione immediata della macchina guerresca e di immediata ripresa produttiva e nell'affermazione dell'autorità dello Stato, chiamata a regolare la smobilitazione ed a presiedere alla ricostruzione. Verità? Errore? Illusione? Lasciamo ormai il giudizio ai figli ed ai nipoti. Ma per una strana inversione di parti, su cui la storia dirà un giorno la sua parola, spettò a noi una funzione che fu definita di sinistra ed era quella medesima cui Cavour e la Destra storica adempirono nei giorni del Risorgimento [...]” (così in *Una battaglia liberale*, P. Gobetti editore, Torino, 1924, p. 163).

72 Altri, a proposito degli Amici del Mondo, ha scritto: Il progetto d'una terza forza laica nasceva, nella mente di Pannunzio, di Carandini, di Paggi e di tutti gli amici della sinistra liberale, da una necessità logica e quasi meccanica: tra due grandi forze contrapposte ed entrambe costituzionalmente clericali, occorreva evocar un altro protagonista che le bilanciassero e che fosse depositario dei valori della laicità e del senso dello Stato. Lo Stato, la classe generale al di sopra delle corporazioni e delle consorterie, il partito degli onesti e dei lungimiranti, la buona amministrazione, Silvio Spaventa, Quintino Sella, Marco Minghetti: questi erano i punti di riferimento di quella famiglia che aveva per la vecchia destra storica una vera e propria reverenza e un'assoluta consonanza di sentire (così E. SCALFARI, *La sera andavamo in via Veneto*, Milano, Mondadori, 1986, p. 81)

73 Così Q. Sella agli elettori di Bioglio il 18 ottobre 1874, in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, p. 874.

74 *Ivi*, p. 875.

75 “Che una maggioranza, solo perché tale, abbia diritto di applicare ad una minoranza una norma che non estende a se stessa, è una violazione di un principio molto più fondamentale della democrazia, un principio su cui si giustifica la democrazia stessa” (così F.A. Hayek, *La società libera*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 353).

76 Così J. Madison, in *Federalist*, n. LVII, a cura di M. Beloff, Oxford, 1948, p. 294, il quale ha soggiunto: “Si è sempre ritenuto che questo sia uno dei più forti vincoli attraverso cui la politica umana può unire i governanti al popolo.

nelle sue concrete applicazioni, ed infatti ingegnerò, dissensi anche tempestosi, ma non distacco e divorzio. E così qualcuno sperò in un fisco meno duro e severo ed altri lo promise. Ma il rispetto generale per gli sconfitti (del 1876) non venne mai meno proprio perché “quel partito cadde per non essere divenuto, nella sua grande e passeggera potenza, una consorteria interessata: amici ed avversari oggi sono concordi su per giù a giudicarlo così”<sup>77</sup>. Ecco perché non si deve temere l'impopolarità fiscale. Se popolarità vuole dire “amore” è inutile cercarla imponendo tributi. Se significa stima la si può acquisire.

### ***L'attenzione per i profili applicativi e gestionali nella disciplina delle entrate e delle spese.***

Quella politica fiscale che solo per comodità chiamo ancora “impopolare” ebbe, quindi, un significato ed alcune conseguenze che vanno ben al di là del conseguito, ed importantissimo, pareggio<sup>78</sup>. Suscitando dissensi, ed anche forti, innescò (nel 1876) il meccanismo dell'alternanza al potere che si realizzò proprio a seguito della mancata approvazione di un provvedimento tributario quasi che quella felice coincidenza volesse, ancora una volta, dimostrare quanta importanza hanno avuto, nella storia delle istituzioni parlamentari, le contese fiscali<sup>79</sup>.

Chiamando a contribuire tutti<sup>80</sup>, essa rese nazionale e popolare quell'edificazione della casa comune (per usare una metafora) che, nella sua impostazione e realizzazione strettamente politica era stata opera di una *élite*: infatti, anche quanti erano rimasti estranei al Risorgimento - gran parte della popolazione rurale, soprattutto meridionale e buona parte dei cattolici - ne pagarono il conto. Coinvolgendo tutti, rese impossibile l'indifferenza e l'ignavia, indusse ad interrogarsi sulla congruità dei fini e dei mezzi e quindi, in buona sostanza, innescò il processo di politicizzazione sempre più largo del paese e l'avvio all'ingresso di strati più vasti e profondi nella vita dello Stato<sup>81</sup>. Certo le masse restarono estranee al ceto dirigente. Ma in tanto questi ampi strati e gruppi sociali diventarono essi stessi Italia in quanto incominciarono a reagire a questa azione del centro dandosi, a poco a poco, una coordinazione nazionale.

Grande opera<sup>82</sup> quella della Destra realizzata con severa umiltà, misura e perseveranza.

Opera di una *élite*, certamente<sup>83</sup>, che peraltro ottenne lo scopo perseguito non solo perché fu

---

Crea tra essi una comunione d'interessi e un'analogia di sentimenti che ben pochi altri governi sono riusciti a raggiungere, senza i quali, però, un governo genera in tirannide”.

77 Questo giudizio non fu soltanto di P. Turiello, *Governo e governati in Italia*, Bologna, 1882, ma anche di V. Torraca, *I meridionali alla Camera*, Napoli, 1877, p. 25 e il Torraca fu un esponente della sinistra.

78 Che proprio quanti più duramente si batterono per ottenerlo mai considera rono definitivamente acquisito; si veda l'intervento del Sella alla Camera il 25 maggio 1877, in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. V, pp. 394-395.

79 Sull'*Opinione* del 20 marzo 1876 Dina scrisse: “La vicenda del governo rappresentativo comincia ed un grande esperimento si deve compiere”.

80 Minghetti annunciando il sospirato pareggio del bilancio, il 16 marzo 1876 disse: “Questi risultati, o signori, sono dovuti alle virtù del popolo italiano”.

81 “Rispetto poi alle tasse di leggieri si comprende come spontanea sorga nei contribuenti la brama di conoscere in che modo i proventi loro si spendano; e dal libero sindacato dei bilanci è facile il trapasso a voler deliberare e stanziare in anticipazione le entrate e le uscite” (così M. Minghetti, *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, cit., parte quinta). Sella, nel presentare il progetto di legge sull'imposta di ricchezza mobile, scrisse: “L'evidenza logica di questo modo di imporre è collegata ad effetti di un'altra sfera, ai quali un Governo non può essere indifferente, e fra i quali primo di tutti è la moralizzazione politica delle masse che, al cospetto di quella equità inesorabile da cui nasce e con cui viene a ripartirsi sensibilmente una tassa sui redditi, imparano la pratica dei loro obblighi verso lo Stato, smettono a poco a poco le loro ordinarie antipatie verso il fisco e si avvezzano, senza avvedersene, a soccorrerlo, invece di subirlo come un flagello”. “La materia finanziaria - scrisse Ricasoli a Minghetti il 6 gennaio 1875 - entra ogni giorno di più nella meditazione e nei costumi del paese” (in *Carteggi di B. Ricasoli*, Roma, 1978, vol. 28, p. 360).

82 “Il coraggio con cui la Destra seppe allora, anche fra le sue divisioni, essere unanime nell'affrontare ogni impopolarità, pur di salvare quelli che essa credeva, e che erano di fatto, i veri interessi, il decoro d'Italia, le comunicarono non solo la forza di vivere e di governare, ma ne rialzarono il carattere morale, le dettero un merito che la storia non potrà mai dimenticare, che gli onesti non potranno mai di sconoscere” (P. Villari, *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1878, 2a ed. riv. 1885, p. 130).

83 “Nei primi decenni dopo il 1860, la legittimità del nuovo regime italiano era, più che altro, un atto di fede, di speranza, di volontà delle minoranze nazionali. Ogni anno che passava, senza che quel regime si sfasciasse, era un titolo nuovo di legittimità. Ma bisognava evitare che quel regime si sfaciasse. E non si sfasciò” (così G. Salvemini, *Fu l'Italia prefascista una democrazia?*, in *Il Ponte*, 1952).

tenacemente impopolare o, come altri ha autorevolmente scritto, quasi ossessiva ed eroica. Il successo arrivò a quell'opera perché quel gruppo dirigente e soprattutto Minghetti e Sella<sup>84</sup>, ma non soli<sup>85</sup>, ebbero fermo il convincimento, e di conseguenza si comportarono, che, per ben governare, è indispensabile una razionale ed efficiente amministrazione, professionalmente preparata, astretta ai nuovi principi dello Stato di diritto, libera da condizionamenti politici che consenta, però, alla politica di poggiare su solide basi. Il compito non era facile perché la componente piemontese della burocrazia, onesta e rigida, provocava forti reazioni regionali di antipiemontesismo mentre i nuovi elementi, reclutati o assorbiti per intelaiare l'amministrazione nazionale, spesso vi introducevano spiriti corrotti o abitudini di rilassamento<sup>86</sup>. Ci si pose all'opera e a quella burocrazia anche finanziaria della quale si lamentava l'esuberanza (e non solo per ragioni di costo)<sup>87</sup> si tentò di dare una migliore organizzazione territoriale e funzionale. Ne costituisce esempio la costituzione, nel 1869 (quando ministro delle finanze era Cambry-Digny), delle Intendenze di finanza in ogni capoluogo di provincia<sup>88</sup>. Distinte in quattro classi a seconda dell'importanza, vi si concentrarono le attribuzioni che spettavano alle direzioni compartimentali del demanio e delle tasse sugli affari, delle imposte dirette, del catasto, dei pesi e delle misure, delle gabelle: fu così raccolta la direzione dei vari servizi finanziari dapprima disseminati in speciali direzioni compartimentali<sup>89</sup>.

Su un piano diverso, non ci si limitò a sfruttare la operosità di quell'apparato<sup>90</sup> - conseguente, ritengo, non solo ad una convinta dedizione ma anche al fatto che esso lavorava "senza uno statuto e con poche garanzie"<sup>91</sup> ma si cercò di migliorarne le capacità tecniche e professionali, doti che i ministri stessi mostravano di possedere e di utilizzare<sup>92</sup>. Così quando Sella, nel 1869, tornò al

---

84 Non a caso Jemolo, attento, come si deve, ai problemi della gestione delle risorse e del quotidiano buon governo, riconobbe a Sella senso politico finissimo ed altrettanto fine il senso dell'amministrazione (così A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato*, cit., p. 226).

85 Riccio, ricordando l'opera di Silvio Spaventa, ministro dei Lavori pubblici nel ministero Minghetti dal 1873 al 1876, scrisse: "È notevole il tono di sicurezza, di austerità severa e coscienziosa che portò nell'amministrazione. I funzionari si sentivano sorretti e spronati sotto la direzione di quest'uomo così intelligente, severo, laborioso che li puniva, occorrendo, ma che ugualmente li incoraggiava e difendeva. E soggiunse: "Nell'amministrare, le questioni politiche erano scomparse interamente. Guardava obiettivamente ai bisogni delle varie regioni, poco curando il colore politico dei loro rappresentanti (così in S. Spaventa, *Lettere politiche* (1861-1893), a cura di G. Castellano, Bari, Laterza, 1926, pp. 127-128).

86 Gladstone a proposito del governo del Borbone e della sua eredità scrisse: "Ci sono stati numerosi impiegati della vecchia amministrazione che è stato necessario conservare, e con loro molti alti burocrati, la cui educazione si era compiuta in una atmosfera di prevalente immoralità di costumi e in un ambiente privo di spirito pubblico e di dignità; peggio ancora, erano stati allevati e cresciuti sotto un regime che aborrisce e proscriveva nella maniera più assoluta quella libertà di discussione e d'informazione alla quale poco sopra ho assegnato un valore così inestimabile" (così W.E. Gladstone, *Italy in 1888-1889*, in *The Nineteenth Century*, 1889, pp. 763-780, riprodotto da E. Ragionieri, *Italia giudicata, 1861-1945*, Bari, Laterza, 1969, p. 135 e sgg. e specialmente p. 144).

87 Minghetti, nello splendido discorso con cui il 14 febbraio 1863 espone alla Camera dei deputati la situazione finanziaria, sottolineò "la necessità di diminuire la quantità trabocchevole di impiegati (*Benissimo! a sinistra*) armonizzando maggiormente gli uffici pubblici tra loro e con le prefetture, imperocché l'autonomia di tutti gli uffici pubblici amministrativi mi sembra, oltre a tutti gli altri inconvenienti, avere anche quello di un dispendio sovrabbondante, oltretutto sproporzionato al bisogno dell'amministrazione" (così in *Discorsi parlamentari*, cit., vol. II, pp. 88-90). Non so quanto la denuncia fosse fondata in relazione alle complesse esigenze del nuovo Stato (i pubblici dipendenti erano circa cinquantamila, secondo Cassese), ma sta di fatto che non solo il costo preoccupava Minghetti (ivi): "La burocrazia odierna, o signori, è una forma del socialismo. Quel socialismo che la borghesia ha tanto paventato tre lustri or sono, quando si presentava sanguinoso e lurido sulle piazze, essa lo ha accolto ed accarezzato quando le parve uno strumento di ordine pubblico e d'ingerenza governativa (*segni di approvazione dalla sinistra e dal centro*)".

88 Così il r. d. 26 settembre 1869, n. 5286: si veda a commento E. Capaccioli, *La nascita delle intendenze di finanza*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I (1972), p. 425 e sgg.

89 Così G. Finali, *La finanza italiana. Sua storia e suoi problemi*, in *Nuova Antologia*, XXXII (1885), p. 247.

90 Si veda alla nota 5.

91 Così S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, nuova edizione, Torino, Einaudi, 1991, p. 16.

92 "Nell'amministrazione Sella una cosa merita specialmente di essere avvertita ed è la mano vigorosa del ministro, che seppe imprimere a tutti i servizi un impulso sconosciuto fin allora. Il metodo d'osservazione, che già aveva acquistato al Sella una bella fama fra gli scienziati, gli servì assai nella gestione delle finanze pubbliche, le quali

ministero delle Finanze e Perazzi, preoccupato per la gestione dell'imposta sul macinato, gli scrisse "che all'amministrazione manca la vita e tale indifferenza mi tormenta, perché non vi ha forza di volontà d'uomo che possa tenere vivi migliaia di contatori, sparsi in migliaia di mulini, senza l'aiuto, la cooperazione dell'amministrazione [...]”, ebbene nacque, in Sella ed in Perazzi, l'idea di affidare l'attuazione e l'amministrazione della tassa ad un corpo speciale all'infuori del ruolo dell'amministrazione burocratica ordinaria.

Nel 1870, attraverso l'istituzione delle tre direzioni tecniche compartimentali e la creazione, in ogni provincia, di un ufficio del macinato, l'amministrazione della tassa assunse una autonoma fisionomia organizzativa, basata su quadri a prevalente formazione tecnico-economica, che il paese conobbe come "ingegneri del macinato" ed i cui criteri di reclutamento e di status giuridico furono, anch'essi, decisamente innovativi: nelle promozioni fu anteposto il merito all'anzianità. Questi ingegneri furono l'esplicazione del disegno di Sella di creare un nuovo tipo di funzionario fiscale adeguato "ai nuovi sistemi tributari informati a criteri scientifici" e ad essi Sella confidò di affidare l'amministrazione di tutte le imposte di fabbricazione<sup>93</sup>.

Uguale e particolare attenzione fu posta alla disciplina della riscossione e della gestione delle risorse. Nel 1871 (quando ministro delle Finanze era Sella, nel governo Lanza) giunse in porto la legge<sup>94</sup> che, ispirandosi ai principi attuati nel Lombardo-Veneto dal 1816, prevedeva la riscossione delle imposte dirette erariali e delle sovraimposte provinciali e comunali a mezzo di esattori comunali e consorziali, retribuiti ad aggio dal Comune, nominati per cinque anni e per concorso ad asta pubblica e che avevano l'obbligo del "non riscosso per riscosso". Fu un lavoro enorme ma fu anche un passo importantissimo nella sistemazione delle pubbliche entrate tant'è che Sella, nel 1874, e Minghetti, nel 1876, constatarono che nella riscossione delle imposte dirette erano scomparsi o quasi gli antichi errori arretrati e confusioni<sup>95</sup>.

Due anni prima, il 22 aprile 1869 (quando ministro delle Finanze era Cambray-Digny nel governo Menabrea), era stata promulgata la nuova legge sulla contabilità generale dello Stato<sup>96</sup> che consentiva di correggere le numerose imperfezioni prima lamentate. La legge del novembre 1859, infatti, non pubblicata in tutte le parti del Regno e parecchi decreti e regolamenti successivamente emanati, non ispirati al concetto di una larga e razionale riforma, avevano creato una situazione di cose per cui tra un complicato congegno di uffici, di scritturazioni, di registrazioni erano andate smarrite la chiarezza, la precisione, la verità nei pubblici conti. Quindi situazione del tesoro incerta; bilanci consuntivi non compilati; malsicuri apprezzamenti nella formazione dei bilanci preventivi; impossibilità di seguire il movimento e determinare con sicurezza le condizioni della finanza; il sindacato parlamentare reso illusorio e inefficace<sup>97</sup>.

La legge del 1869 provvedeva, invece, alla tutela del patrimonio dello Stato e regolava le forme dei contratti, vietava il prolungamento dell'esercizio oltre l'anno, stabiliva la formazione dei due bilanci, di prima e di definitiva previsione, determinando rigorosamente il tempo della loro presentazione al parlamento, migliorava la forma dei bilanci stessi con la creazione del fondo di riserva e di quello per le spese impreviste, e aboliva i mandati provvisori che avevano dato luogo a seri inconvenienti. Per effetto della stessa legge in ogni ministero e alle dipendenze di ciascun ministro fu introdotto (accanto al personale del ruolo amministrativo) quello del ruolo contabile, operante nella ragioneria

---

ebbero, durante il suo ministero, una vera e propria statistica economica. Gli studi sulle nuove imposte, i progetti di legge erano, ogni volta, corredati da relazioni e da prospetti, dove venivano passati minutamente in rassegna tutti gli elementi di fatto che sconsigliavano, oppure raccomandavano, una data provvigione" (così P. Maestri, *L'Italia economica nel 1868*, Firenze, Civelli, 1868, p. 328).

<sup>93</sup> Al riguardo *amplius* G. Aliberti, *Mulini, mugnai e problemi annonari dal 1860 al 1880*, Firenze, Giusti-G. Barbera, 1970, pp. 173-189.

<sup>94</sup> È la legge 20 aprile 1871, n. 192.

<sup>95</sup> Così G. Alessio, *Saggio sul sistema tributario in Italia e suoi effetti economici e sociali*, 2 voll., Torino, Bocca, 1883-1887, voi. II, p. 890.

<sup>96</sup> È la legge 22 aprile 1869, n. 5026, voluta da Sella fin dal 1865: essa è pubblicata da L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 442 e sgg.

<sup>97</sup> Si vedano A. Plebano, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo Regno alla fine del secolo XIX*, 3 voll., Torino, Roux e Frassati, 1889; vol. I, p. 277 e sgg., e P. Maestri, *L'Italia economica*, cit., p. 344.

centrale.

I risultati di tutti questi sforzi si videro, allora e nei decenni successivi, se Marcello Soleri, ricordando la propria opera di ministro delle Finanze nel governo Bonomi (succeduto, nel giugno del 1921, a Giolitti) scrisse: “Ebbi la più devota e sagace collaborazione di quella magnifica burocrazia competente, appassionata, fedelissima e proba, che ancora risentiva e continuava le tradizioni di Quintino Sella, da lui saldamente impiantata e costituente con le magistrature giudiziarie e amministrative un solido capitale dello Stato italiano”<sup>98</sup>.

***Il pareggio come regola proposta ed accettata per il rispetto della società civile intera.***

Importantissima, quindi, fu, per l'opera di risanamento, l'attenzione per la buona, corretta e quotidiana amministrazione. Ma da sola non sarebbe stata sufficiente. Il successo arrivò anche perché si impose una regola che fu generalmente accettata, seppure non egualmente applicata. Fu accettata dal Monarca<sup>99</sup>, dagli impiegati dello Stato<sup>100</sup>, dall'opinione pubblica<sup>101</sup>. Fu condivisa dalla stessa opposizione. Una volta al governo Depretis, che fino al dicembre del 1877 fu anche Ministro delle finanze, dichiarò che “non avrebbe speso una lira in più delle entrate” e la Sinistra mantenne il bilancio in avanzo almeno fino al 1881.

Il fatto è che, con la “ossessiva” politica del pareggio, quel gruppo dirigente non intese solo adottare una politica economica suscettibile di produrre conseguenze economiche desiderabili e non intese neppure salva guardare solo l'onore e la credibilità del paese, dell'Italia unita, ma volle ancorare la politica fiscale ad un principio, sancire la vigenza, in un regime costituzionale flessibile, di una regola di costituzione materiale sovraordinata alle mutevoli e contingenti scelte. Atteggiamento ancora più apprezzabile perché, né nello Statuto, né nella prassi costituzionale, esistevano limiti alla spesa.

In assenza di una disciplina costituzionale delle decisioni di spesa pubblica e anticipando una regola sancita decenni dopo dall'art. 81 della Costituzione<sup>102</sup>, il pareggio del bilancio pubblico su base annua fu inteso e voluto come la garanzia della correttezza e della trasparenza della gestione della cosa pubblica. Si poteva, quindi, anche non riuscire nell'intento di pareggiare i conti dello Stato, ma la cosa sarebbe stata considerata non solo e non tanto alla stregua di un obiettivo mancato ma di una regola violata.

Non so se quel gruppo dirigente ne ebbe la consapevolezza ma certamente si comportò come se la regola costituzionale sovraordinata esistesse. E ognuno sa quanto importante sia darsi delle regole e seguirle.

Quegli anni, quindi, trovano titolo al nostro ricordo non solo nella presa di Roma o nel pareggio e in altrettante cose degnissime e utilissime, ma ormai lontane. È il modo che si tenne per governare il paese e renderlo capace di raggiungere quei grandi risultati, a superare le caduche circostanze esterne e a non perdere la sua freschissima attualità.

Certo, oggi, è impensabile che si possa ricostituire quella moralità fiscale vittoriana, quell'insieme di norme di comportamento che imposero una rigida adesione al pareggio del bilancio. Di qui le sempre più diffuse istanze volte alla introduzione di vincoli a livello costi nazionale<sup>103</sup>. Quei vincoli

98 Così M. Soleri, *Memorie*, Torino, Einaudi, 1949, p. 118

99 Quando accettò la riduzione della lista.

100 Quando accettarono la riduzione dello stipendio.

101 Quando pagò anticipata l'imposta sui fabbricati.

102 Ricordo che allorquando, il 24 ottobre 1946, la seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente prese in esame l'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione, Luigi Einaudi disse che esso “costituisce il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera, senza avere prima provveduto alle relative entrate”. Tesi che venne appoggiata dall'on. Vanoni, il quale “precisò che la norma è una garanzia della tendenza al pareggio del bilancio e che è opportuno che anche dal punto di vista giuridico il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio, e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agiti nel paese e che avanzi proposte che importino maggiori oneri finanziari”: al riguardo si vedano G. Marongiu, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili storici e giuridici*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 73 e sgg.; A. Martino, *Noi e il fisco*, Pordenone, E. Studio Tesi, 1987, p. 167 e sgg.; F. Romani, *Regole costituzionali e politica economica: il principio del pareggio del bilancio*, in *La Costituzione fiscale e monetaria*, Roma, Crea, 1983, p. 79 e sgg.

103 Si veda la bibliografia citata alla nota antecedente.

che gli uomini della Destra tennero fermissimi, liberi, come fu rono, dall'illusione dello Stato onnisciente e benevolo e consapevoli, l'ho ricordato, che il governo è formato da uomini non diversi dagli altri uomini, sicché non ha fondamento credere nella paterna sollecitudine dello Stato . Non è certo questa la sede per disaminare se fu di tanti o di pochi (ed in quale misura) il convincimento che il dinamismo di una società è una ricchezza per la comunità tutta <sup>104</sup>. Sta di fatto che quella politica, volta al pareggio, fu, in concreto, l'espressione del grande rispetto che quel ceto dirigente ebbe per la società civile intera, e la manifestazione di un ulteriore profilo del suo rigore che è stato poco evidenziato e, soggiungo, non sarà mai sufficientemente lodato. Non solo rispetto per il proprio elettorato che vide attuarsi i programmi annunciati. Ma anche e soprattutto per gli avversari politici e quindi per l'opinione pubblica che costoro rappresentavano. E ciò sotto due distinti profili.

In primo luogo per la celerità con la quale la politica di risanamento fu condotta da quando, nel 1872, Sella annunciò che il pareggio sarebbe stato raggiunto. La può apprezzare chi, in presenza di situazioni ugualmente pesanti e drammatiche, ha visto l'annunciata politica del rigore dissolversi in continui e ripetuti annunci, prediche, messaggi e qual che modesto provvedimento logorandosi in una routine nella quale sono stati annunciati come successi mere misure di contenimento del peggio.

Il secondo profilo attiene alla libertà che la politica di rigore concesse agli eventuali interlocutori-oppositori di quella politica. Non avrebbe avuto nessun senso appellarsi (come si fece a Sinistra) al paese reale che esigeva (si diceva) anche una politica fiscale diversa se il paese legale non avesse fatto fino in fondo il proprio dovere, se, cioè, in tempi brevi, non avesse raggiunto il promesso pareggio.

In altre parole, la polemica della Sinistra si appalesava tanto meno un orpello verbale quanto più la Destra si dava da fare per realizzare il proprio programma. Lo sanno bene quanti oggi vorrebbero magari una politica fiscale più giusta e non riescono, non possono tecnicamente proporre alternative strutturali perché mentre il convoglio marcia verso il (sospirato da anni) risanamento non sembra possibile rinunciare al più modesto tributo, al più ingiusto fardello, perché, si dice, nello stato di necessità in cui ci si trova... tutto serve. Ebbene, Sella e Minghetti che tanto tassarono i loro coetanei, che tanto chiesero anche ai ceti cui indubitatamente appartenevano, mostrarono un gran rispetto per i loro avversari politici e per le generazioni future.

Depretis, Cairoli, Crispi, la Sinistra, con il bilancio in pareggio fecero o avrebbero potuto fare ciò che volevano. Potevano scegliere la via di una maggiore giustizia sociale e lo fecero riducendo gradualmente e poi abolendo l'imposta sul macinato. Preoccupati del benessere dei tanti che, in Italia, nel 1876, stentavano la vita avrebbero potuto incrementare le spese per gli investimenti in infrastrutture ed in opere per i più deboli: e qualcosa si fece <sup>105</sup>. Avidi di gloria e desiderosi di sedersi al tavolo delle grandi potenze avrebbero potuto, e più tardi lo si fece, impegnare le risorse di un sistema fiscale elastico in imprese coloniali, nella costruzione di corazzate, ecc.

Se tutte queste alternative si resero possibili e furono concretamente praticate ebbene il merito va anche a chi con scelte rigorose, tempestive e tecnicamente efficaci, rese possibile una politica fiscale, diremmo anzi una politica economica, alternativa e diversa.

Il ricordo va, quindi, a chi ben comprese che, per aversi effettive alternative di governo, di programmi, di ceti dirigenti occorre lasciare in eredità una situazione connotata dalla possibilità di poter scegliere e non dalla dura necessità di dovere, ripetere, ogni giorno e per anni, come in un continuo *deja vu*, le stesse formule, le stesse proposte, gli stessi rituali.

---

104 Su *L'Opinione* del 20 febbraio 1878, Dina, ripigliando la campagna per la formazione del nuovo partito che avrebbe dovuto chiamarsi Il partito nazionale liberale, scriveva, tra l'altro: "La politica nostra 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".

105 Grazie al risanamento della situazione finanziaria, la Sinistra dopo il 1876 poté attuare una politica di sostegno all'economia oltre che con un intenso programma di lavori pubblici anche con una serie di sgravi fiscali: così R. Romanelli, *L'Italia liberale, 1861-1900*, Bologna, il Mulino, 1979, nuova ed., 1990, p. 199.