

ATTI

DELLA SOCIETÀ LIGURE DI STORIA PATRIA

NUOVA SERIE

XLI

(CXV) FASC. II



GENOVA MMI
NELLA SEDE DELLA SOCIETÀ LIGURE DI STORIA PATRIA
PALAZZO DUCALE - PIAZZA MATTEOTTI, 5

I primi progetti di tassazione progressiva e il genovese Lazzaro Gagliardo ministro delle finanze (1893)

Gianni Marongiu

1. La politica fiscale di un ventennio (1876-1896) nell'ambito di un ordinamento tributario sostanzialmente immutato negli assetti strutturali e negli strumenti applicativi della finanza erariale e di quella locale. 2. Il mutamento dei contributi dati dalle diverse imposte al gettito totale. 3. La politica fiscale di Depretis. 4. La politica fiscale di Crispi. 5. Il protezionismo degli anni crispini e la sostanziale omogeneità con le analoghe scelte fatte, negli stessi anni, dagli altri paesi europei. 6. Il cumulo del maggior aggravio daziario con le altre forme impositive, statali e comunali, sui consumi: l'emersione di un problema di giustizia e di efficienza. 7. Le diseguaglianze nelle imposte di consumo tra Comune e Comune e soprattutto a danno di quelli meridionali. 8. Le discriminazioni conseguenti alla distinzione tra Comuni "chiusi" e comuni "aperti": in particolare il dazio di consumo sui farinacei. 9. La possibile compensazione dell'aggravio sui consumi con altre forme impositive: dai tributi reali e proporzionali a quelli personali e progressivi. 10. Dai condizionamenti della reale e modesta situazione economica dell'Italia alle ragioni del diminuito "appeal" della monopolistica ipoteca proporzionalistica. 11. Le imposte progressive in Europa, e, in particolare, nelle realizzazioni degli alleati della "Triplice". 12. Le minoritarie iniziative italiane: la progressività tra le proposte di Giolitti e il progetto di Lazzaro Gagliardo, ministro delle finanze. 13. Il rigetto del progetto Giolitti-Gagliardo e di quello, successivo, di Sonnino. 14. La progressività nella imposta di successione. 15. La progressività nelle imposte sui redditi e, all'interno di queste, la distinzione tra la progressività quale unico criterio ispiratore di un sistema tributario e le imposte "complementari". 16. La polemica tutta ideologica contro il "mostro" della progressività e il soffocamento anche dei disegni innovatori. 17. La corresponsabilità dei riformatori nel mancato decollo dei loro progetti e delle imposte progressive: la preferenza giolittiana per la tutela della piccola proprietà contadina. 18. L'influenza delle diverse concezioni dell'imposta. 19. La teoria devitiana: lo Stato cooperativo e il nesso tra il tributo pagato e i servizi erogati. 20. Il tributo come esplicazione della supremazia di fatto dello Stato. 21. I corollari della concezione del tributo come espressione della "potestà tributaria" e il tramonto, nell'Europa continentale, dell'idea contrattuale di Costituzione. 22. Lo scarso fascino dello Statuto albertino quale simbolo dello Stato-nazione. 23. Il tramonto del principio "no taxation without representation" come inteso nell'ordinamento inglese. 24. La riduzione del "no taxation without representation" a una delle tante riserve di legge. 25. La sordina sul criterio di ripartizione dei tributi tra "i regnicoli in proporzione dei propri averi". 26. Conclusioni.

1. *La politica fiscale di un ventennio (1876-1896) nell'ambito di un ordinamento tributario sostanzialmente immutato negli assetti strutturali e negli strumenti applicativi della finanza erariale e di quella locale*

Non fa giustizia alla Sinistra storica, anche se efficacissimo, il giudizio che ne diede proprio un ex Ministro delle Finanze, Giuseppe Colombo, nell'infuriare della contingente polemica politica, soprattutto anticrispina:

«Cosa ci abbia dato la prima Sinistra¹, lo sappiamo. Ha iniziato l'era della sfrenatezza ferroviaria, e dei debiti per alimentarla. Ha abolito il macinato per aggravare altri consumi necessari. Ha suscitato la questione di Tunisi e aperto perciò la via alla politica delle alleanze e ai grandi armamenti. Ha rifiutato di seguire l'Inghilterra in Egitto e poi ci ha spinti in un'avventura coloniale dalla quale non possiamo più ritirarci (*Vive approvazioni*). Ha creduto di sopprimere il corso forzoso, accollandoci un debito perpetuo, senza saper trattenerne l'oro in paese. Ha perduto il mercato francese, ha lasciato dilagare la burocrazia; e così da un bilancio in pareggio, come lo aveva lasciato la Destra nel 1876, ci ha condotto al disavanzo in permanenza, a un debito che assorbe la metà delle nostre entrate, a una circolazione metallica apparente e al corso forzoso di fatto, a una situazione economica e finanziaria dalla quale non potremo uscire se non a prezzo dei più grandi sacrifici»².

In realtà Depretis non si era sottratto alla questione fiscale, quando, nell'ottobre del 1876, alla vigilia delle elezioni, aveva parlato ai suoi elettori di Stradella. Anzi la considerò «la questione urgente, quella che dà importanza caratteristica alla rivoluzione parlamentare del 18 marzo», e soggiunse:

«Bisogna guarire, ridonar la salute, riattivare la vita. Il bilancio dello Stato nasce dal bilancio della nazione. Quando il padre è robusto, anche il figlio nasce e cresce sano. Questa è tutta la questione (...). Bisogna por mano alle riforme tributarie; 1° perché esse, rispondendo alla natura delle forze economiche, diano luogo alla necessaria elasticità; 2° perché cresca la forza vera della produzione che, ora, in moltissimi casi, è inceppata dalla stessa mala distribuzione delle imposte. Noi ci troviamo spesso volte in un circolo vizioso; le imposte non fruttano, perché manca la produzione; la produzione non cresce, perché le imposte sono il principale impedimento. La questione urgente, quella che dà l'importanza caratteristica alla rivoluzione parlamentare del 18 marzo, è dunque la riforma tributaria, la quale può riguardarsi sotto l'aspetto della giustizia distributiva e delle convenienze economiche»³.

¹ La "nuova" Sinistra era, per Colombo, quella radicale dell'on. Fortis che «aspira ad uno Stato accentratore, onnipotente, promotore e responsabile di ogni forma di attività nazionale, a uno Stato che assorba l'individuo a vantaggio della collettività».

² G. COLOMBO, il 7 ottobre 1892, in *Industria e politica nella Storia d'Italia, Scritti scelti: 1861-1916*, a cura di C. G. LACAITA, Roma-Bari 1985, p. 398.

³ A. DEPRETIS, l'8 ottobre 1876 in *Il programma del ministero Depretis*, Roma 1876, p. 29.

Negli anni successivi furono adottati, specie dai primi governi Depretis, alcuni provvedimenti tendenti a diminuire la (pressione della) tassazione diretta per incentivare “la produzione”: e in effetti, come ho ricordato, indicandone anche le ragioni, il gettito dell’imposta di ricchezza mobile, nei primi cinque anni di governo della Sinistra, diminuì di oltre 5 milioni⁴.

Identicamente i governi Depretis-Cairolì intesero mitigare la giustificata durezza delle scelte della Destra storica attenuando prima, ed eliminando dopo, l’imposta sul macinato anche se gli intenti redistributivi del relativo provvedimento furono neutralizzati dall’intervenuto aumento dei dazi di confine e di altre imposte di fabbricazione nonché del monopolio dei tabacchi.

A ben guardare, però, nessun governo della Sinistra affrontò mai una generale e radicale riforma del sistema tributario anche se Magliani, nel 1879, la definì “indilazionabile”. In realtà, fino a quando il pareggio durò, non si toccò un meccanismo che, comunque, raggiungeva il proprio obiettivo principale. Quando poi il pareggio iniziò a vacillare e a sfumare si tenne ben ferma l’indicazione di Magliani per il quale una vera e propria riforma tributaria presupponeva il pareggio e anzi più del pareggio⁵.

Indicazione, osservo, tutt’altro che magistrale (le riforme infatti si possono volere e fare proprio per provvedere ai bisogni della finanza) e contraddetta allora da una ancor recente esperienza: se i predecessori di Magliani, in particolare Sella e Minghetti, si fossero attenuti a quella regola avrebbero infatti procrastinato, *sine die*, gli ordinamenti fiscali preunitari perché anche tra il 1864 e il 1868 quando furono introdotte l’imposta sui fabbricati, l’imposta di ricchezza mobile, il macinato, il bilancio dello Stato era ben lontano dal pareggio.

Ma, soggiungo, anche la mancata attuazione di una radicale riforma (che, si badi, suonava consenso ben giustificato alle linee fondamentali del sistema tributario voluto dalla Destra storica ed ereditato nel 1876) non escludeva, di per sé, ritocchi volti ad eliminare alcune concrete ingiustizie e provvedimenti intesi a garantire una maggiore efficienza e il necessario ammodernamento.

⁴ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896)*, Torino 1996, cap. secondo.

⁵ *Ibidem*.

Fu mitigato il peso dell'imposta di ricchezza mobile sugli operai ma, nella sostanza, le discipline delle imposte sulla terra (salvo il tentativo, nel 1886, della sua perequazione) sui fabbricati, sulla ricchezza mobile rimasero identiche con i loro tanti pregi e i circoscritti ma innegabili difetti⁶.

All'interno delle diverse categorie di imposte vi fu qualche mutamento (e così tra quelle di fabbricazione l'inviso macinato fu sostituito dalle tasse su altri generi di largo consumo) ma nessun nuovo e moderno tipo di tributo fu aggiunto a quelli esistenti. Solo nei primi anni '90, ad opera di Giolitti e di Sonnino, si ipotizzò di integrare le pur valide imposte dirette reali e proporzionali con una nuova imposta personale moderatamente progressiva: ma i due progetti, come dirò, non decollarono mai.

Scarsi provvedimenti si aggiunsero⁷ a quelli già adottati dalla Destra storica⁸ per contenere le evasioni che furono consistenti in specie per l'imposta di ricchezza mobile riscossa per ruoli sui redditi professionali⁹.

⁶ Li ho evidenziati in G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino 1995, *passim*, e ne ricordo qui i principali: il mancato coordinamento tra l'imposta di ricchezza mobile e i tributi sui terreni e sui fabbricati; il trattamento dell'industria agricola agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile con una palese penalizzazione dell'affitto diffuso in specie nell'Italia meridionale; la quantificazione della base imponibile nell'imposta sui fabbricati; l'assoggettamento a questo tributo degli immobili adibiti ad attività industriale; il suo peso maggiore nelle regioni a popolazione agglomerata e quindi al Sud. Ebbene, confrontando questo mio lavoro con un ampio articolo di F. S. Nitti del 1903 si riscontra che i difetti denunciati dall'autorevole studioso (coincidenti ma inferiori in numero a quelli enucleati nel mio lavoro) erano già presenti nella disciplina originaria (del 1864 e del 1865) delle tre imposte dirette, erariali e reali sul reddito e che, quindi, il ventennio della Sinistra era passato invano: si veda F. S. NITTI, *Introduction au système financier de l'Italie*, 1903, ora in ID., *Scritti di economia e finanza*, a cura di F. CAFFÈ, Bari 1960, II, p. 228 e sgg.

⁷ Con riguardo all'imposta di successione si dispose che l'erede o il legatario non potesse agire in giudizio o presso gli uffici amministrativi se non avessero provveduto alla denuncia e al pagamento del tributo (legge 14 luglio 1887, n. 4702).

⁸ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 186-189, 236-239 e, con specifico riguardo anche ai titoli del debito pubblico, pp. 231-233.

⁹ Per l'indicazione dei gettiti dell'imposta di ricchezza mobile con specifico riferimento alle diverse categorie e per il raffronto tra i redditi libero-professionali denunciati e quelli maggiori delle contermini categorie di reddito di lavoro si vedano A. LIA, *L'imposta mobiliare e la riforma dei tributi diretti in Italia*, Roma-Torino 1906, pp. 13-23 e P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma. Socialismo e "questione tributaria" nell'Italia liberale*, Milano 1990, p. 31 e sgg. Per scrupolo di verità va soggiunto che una maggiore evasione dei redditi libero-professionali era data per scontata dallo stesso legislatore che, solo per questa ragione, li sottopose ad una

Rimasero inascoltate le pagine di Alessio che, fin dal 1883, in un'analisi attenta a cogliere le ragioni dell'evasione, italiana e non, aveva sottolineato le sperequazioni prodotte dai diversi metodi di accertamento della ricchezza mobiliare, ma aveva anche individuato alcuni strumenti per combattere i conseguenti comportamenti fraudolenti¹⁰.

Anzi, nonostante che l'altezza del tasso fosse comunemente considerata la principale causa dell'evasione¹¹, ebbene, nel 1894¹², anche per tentare di riparare ai "buchi" di bilancio degli anni precedenti, le aliquote (invece che essere ridotte) furono ulteriormente aumentate¹³.

Infine, nulla di nuovo fu realizzato con riguardo al tormentato assetto della finanza locale il cui iniziale equilibrio era stato turbato già nei primi anni '70 specie per il conseguimento del pareggio. E pur essendo comprensibili, le ragioni per cui, negli anni, si attenuò l'iniziale, radicale autonomismo del quale la Sinistra aveva fatto una bandiera contro il denunciato centralismo della Destra storica, ciò, lo ribadisco, non avrebbe impedito di arrecare alla finanza locale quei miglioramenti che, invece, mancarono¹⁴.

Sta di fatto che, mentre la misura del debito pubblico, in termini di PIL, regredi dal 96% del 1870 al 70% del 1873 e poi ancora lievemente, nel 1880 il coefficiente era già risalito all'87% e, come si è scritto, la "finanza

aliquota più elevata di quella applicata ai dipendenti dello Stato (cat. D): si veda *amplius*, L. EINAUDI, *L'evasione all'imposta di ricchezza mobile e di un riordinamento delle categorie e delle aliquote atte a diminuirla*, in ID., *Saggi*, La riforma sociale, Torino 1933, pp. 51-76.

¹⁰ Si veda G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario italiano e sui suoi effetti economici e sociali*, I. *Le imposte dirette*; II. *Le imposte indirette e le tasse*, Torino 1883 e 1885, I, pp. 349-357.

¹¹ Si veda ancora A. LIA, *L'imposta mobiliare*, cit., p. 214-216 e anche L. EINAUDI, *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari 1927, pp. 17-18.

¹² Le aliquote effettive fino al 1894 per le quattro categorie di redditi (tenendo conto che i redditi di cat. A1 e A2 furono tassati per gli 8/8, i redditi di cat. B, capitale e lavoro, per i 6/8, i redditi di cat. C, lavoro prestato a privati, per i 5/8, i redditi di cat. D, lavoro prestato allo Stato e agli enti pubblici, per i 4/8) furono rispettivamente del 13,20 (A1 e A2), del 9,90, dell'8,25, del 6,60.

¹³ Le aliquote effettive, dopo il 1894, furono del 20 (A1), del 15 (A2), del 10 (B), del 9 (C) e del 7,50 (D).

¹⁴ Si veda G. MARONGIU, *La finanza locale fra Destra e Sinistra storica*, in « Nuova Storia Contemporanea », n. 6 (1998), pp. 53-88.

allegria” della Sinistra lo fece balzare, nel 1897, al 120% (il coefficiente, nel 1913, ridiscese all’80%)¹⁵.

2. *Il mutamento dei contributi dati dalle diverse imposte al gettito totale*

Mutarono, invece, i contributi che ciascun cespite diede al gettito fiscale totale.

Delle tre imposte dirette, quella sulla ricchezza mobile si sviluppò più di tutte le altre¹⁶.

All’interno della c.d. fondiaria aumentò per diverse ragioni¹⁷ il gettito del tributo sui fabbricati (dai 53 milioni del 1876 ai 65 del 1884-85 agli 88 del 1895-96) mentre l’imposta sui terreni che, nell’esercizio 1884-85, aveva reso ancora 124 milioni (al netto delle pesanti sovrimposte locali) con l’esercizio 1885-86 incominciò a declinare e raggiunse circa i 106 milioni nel 1887-88 mantenendosi poi pressoché costantemente a questa altezza¹⁸.

«Questa diminuzione – scrisse Sensini – fa strano contrasto con l’aumento di quasi tutte le altre, specialmente delle indirette. Quella stessa classe che faceva imporre a proprio vantaggio i dazi di protezione sui cereali, che in molti luoghi spingeva sino all’ultimo

¹⁵ A proposito di queste cifre si è scritto: «La Sinistra, è bene rammentarlo, ebbe la sfortuna di governare nei vent’anni della grande depressione mondiale, che fu specialmente deflazione dei prezzi, e che quindi comportò la continua caduta del valore del Pil a prezzi correnti. Da ciò nacque il radicale peggioramento del rapporto debito/Pil. Il peso di questa considerazione appare ancora più chiaramente se si considera il periodo giolittiano. Il debito aumentò dal 1896 al 1913 da 14 a 17 miliardi. Ma assai più dinamica che nel ventennio precedente fu la crescita reale del Pil. Crebbero anche i prezzi. Donde il miglioramento radicale del rapporto». Ma si è anche soggiunto: «Ridimensionare il significato dell’esplosione del coefficiente al tempo della Sinistra certo non vuol essere un tentativo di sminuire il valore della politica degli ultimi governi della Destra, che riuscirono, con un drastico incremento del carico fiscale, che contribuì non poco ad allontanarli dal potere, a ridurre il rapporto debito/Pil» (così M. DE CECCO e A. PEDONE, *Le istituzioni dell’economia*, in *Storia dello Stato italiano dall’unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995, p. 271).

¹⁶ Il gettito di 173 milioni nel 1876 salì a 207 nell’esercizio 1885-86 e a 290 milioni in quello 95/96.

¹⁷ L’aumento della popolazione nelle grandi città, il conseguente incremento del reddito dei fabbricati civili, la maggiore materia imponibile dei fabbricati industriali e la maggiore elasticità dei metodi di accertamento: *amplius* L. EINAUDI, *La guerra* cit., pp. 11-12.

¹⁸ Per i dati analitici si veda F. A. REPACI, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna 1962, pp. 66-67.

limite i dazi comunali come principale cespite di entrata, non dimenticava d'altro canto di rendere più mite quell'imposta che più direttamente veniva a gravare su di essa »¹⁹;

ma, per la verità, il prelievo fiscale sugli immobili più che raddoppiava per effetto delle sovraimposte locali.

I dazi doganali risentirono delle vicende legate alla scelta protezionistica iniziata nel 1878 e accentuatasi dopo il 1887. Essi, che nel 1878 gettarono 101 milioni, salirono a 134 nel 1879, a 212 nell'esercizio 1884-85, a 275 in quello 88-89: poi ridiscesero con forti oscillazioni tra i 224 milioni del 91-92 e i 261 milioni del 95-96.

Registrarono un incremento enorme, il più consistente di tutti, le imposte di fabbricazione, che colpivano l'alcool, lo zucchero, la birra e le acque gazzose, le polveri, i fiammiferi, il gas, la luce e l'energia elettrica, gli olii minerali, il glucosio e l'acido acetico: il loro gettito che, dopo l'abolizione del macinato, nel 1884-85, era sceso a 24 milioni, risalì, nel 1896-97 a 45 e poi ancora a 90 nel 1900-01 e di esso le quote più consistenti erano dell'alcool (più di 30 milioni) e dello zucchero (più di 15 milioni).

Quanto alle altre tasse indirette sui consumi, il gettito della privativa sul sale aumentò lentamente dai 74 milioni del 1871 agli 86 dell'esercizio 1884-85. Ridotto il prezzo da lire 0,55 il kg. a lire 0,35, il gettito annuale oscillò sui 60 milioni ma quando, nei primi mesi del 1894, il prezzo fu nuovamente aumentato (lire 0,40) salì a 71 milioni annui e grosso modo a questo livello rimase negli anni seguenti.

Il gettito della privativa del tabacco venne quasi continuamente crescendo dai 73 milioni del 1871 ai 196 del 1889-90.

Interessante è il "trend" della privativa sul lotto non solo per il gettito che assicurò allo Stato e per le polemiche che suscitò ma soprattutto perché il suo andamento "ballerino" fotografò le diverse condizioni economiche del paese: dai 68 milioni degli anni 1876-79 salì ai 74,6 milioni del quinquennio 1880-85-86 ma poi ridiscese ai 65,6 milioni degli esercizi 1892-93/1897-98.

¹⁹ G. SENSINI, *Le variazioni dello Stato economico d'Italia nell'ultimo trentennio del secolo XIX*, Roma 1980 alle pp. 248-280 ricchissimi dati sulle finanze dello Stato, delle provincie, dei comuni.

In sintesi, e avendo riguardo ai grandi raggruppamenti, sul versante delle entrate il gettito delle imposte dirette che, nel quinquennio 1872-1876, aveva raggiunto, in percentuale rispetto al totale del gettito, il suo massimo, mai più superato, ovvero il 36,42%, scese a 34,65 nel quinquennio 1877-81, a 33,45 nel successivo 82-87, ancora al 32,22 nel quinquennio 87/88-91/92 (per poi risalire al 35,50 negli anni 92/93-96/97).

Aumentò, invece, la percentuale delle imposte sullo scambio della ricchezza (da 15,80 nel 1876 a 15,96 nel quinquennio 1877-81, a 16,66 nel successivo e ancora al 18 negli anni 87/88-91/92 e al 17,34 negli anni 92/93-96/97) e il dato non è da trascurare ove si pensi che, fra esse, si annoverano tipiche imposte sul patrimonio, quali l'imposta di successione e quella di manomorta.

Più ancora aumentò la percentuale dei tributi sui consumi (imposte di fabbricazione, dazi doganali e c.d. dazi interni di consumo) la cui percentuale, attestata nel 1876 sul 24,69, salì nei quinquenni successivi a 26,23, a 26,94, a 27,59, per poi ridiscendere a 25,66 negli anni 1892/93-96/97²⁰.

Quindi, il quinquennio 87/88-91/92, che registrò la massima incidenza e il massimo aumento delle spese militari, registrò anche la più bassa percentuale del gettito delle imposte dirette e la più alta di quello dei tributi indiretti sui consumi²¹.

Invece, una politica di potenza, fatta in nome del prestigio della Nazione e che perciò, ove avesse avuto successo, sarebbe ricaduta a beneficio dell'intera collettività, avrebbe richiesto, per coerenza, un maggior relativo sforzo di tutti e, quindi, di chi più possedeva.

²⁰ Sta di fatto che sommandosi queste percentuali a quelle dei monopoli, mentre la somma dei gettiti delle imposte dirette e dei tributi sugli scambi di ricchezza nel 1876 aveva raggiunto il 52,22 del totale, superando di quasi 5 punti il totale delle indirette vere e proprie (24,69 quelle sui consumi e 23,09 i monopoli e quindi 47,78) la differenza negli anni successivi scese: 50,61 contro 49,37 nel quinquennio 77-81, 50,11 contro 49,88 nei cinque anni successivi, 50,22 contro 49,78 nel quinquennio 87/88-91/92. Si conferma così che non la Destra storica ma la Sinistra incrementò lo spazio della imposizione indiretta sui consumi e sui monopoli.

²¹ Si vedano le tavole 4, 5 e 6 in G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 388-391 e anche F. FORTE - P. BONDONIO - L. JONA CELESIA, *Il sistema tributario*, Torino 1980, pp. 243-244.

3. *La politica fiscale di Depretis*

Detto ciò è, però, altrettanto vero che, se i governi di Depretis si consumarono tra luci e ombre, le seconde si accentuarono in quelli che gli succedettero e che fecero riferimento soprattutto a Francesco Crispi.

Depretis, insomma, e con lui i suoi governi per lo meno fino a tutto il 1883, avrebbero preso un'onorevole sufficienza da chiunque fossero stati giudicati.

Gli amici avrebbero potuto constatare, in punto di coerenza, che il parggio, assunto quale obiettivo, seppure non inteso più né come un valore né come una regola, era difeso almeno come linea di tendenza. E avrebbero potuto invocare a conforto del loro benevolo giudizio la redazione (nel 1877) del testo unico dell'imposta di ricchezza mobile, monumento legislativo che attraverserà i decenni fino alla metà del secolo XX, l'abolizione della tassa sul macinato e l'ampliamento dell'esenzione concessa ai più modesti redditi di ricchezza mobile; e per gli anni successivi avrebbero potuto ricordare il poderoso tentativo di perequare il tributo fondiario (1886) e la giusta attenzione mostrata ai problemi posti dal montante protezionismo in anni caratterizzati da una forte crisi agraria e da una più generale depressione economica.

Ma anche i secondi, i critici più lontani dal "trasformismo", non avrebbero avuto di che dolersi di Depretis

Ciò vale, *in primis*, per le spese militari anche se, in coincidenza con la stipulazione della Triplice alleanza (proprio quando Depretis godeva di una sicura maggioranza), il generale Ferrero, ministro della guerra dal 1881 al 1884, aveva varato un nuovo ordinamento per l'esercito che mirava a un ampliamento degli organici: gli uomini effettivamente incorporati passarono da 60-65-000 a 75-80.000; i corpi d'armata furono portati da 10 a 12. L'ordinamento Ferrero sembrava, quindi, un segno della volontà di potenza italiana, ma al riguardo è bene essere prudenti prima di imputare indiscriminatamente tale volontà a tutta la Sinistra e a Depretis in particolare. E ciò almeno per due ragioni: in primo luogo perché in Italia, per decenni, la Monarchia ebbe un ruolo importante nel governo delle forze armate e nelle scelte della politica militare²²; semmai alla Sinistra può essere imputato di

²² Si veda G. ROCHAT e G. MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino 1978, p. 41.

averlo accentuato dopo il 1876, in anni nei quali, nelle contemporanee forme di governo parlamentari, l'influenza della Corona si andava rarefacendo.

Ma soprattutto perché se Depretis, pur tiepido nei confronti della Triplice, avallò anche il nuovo corso della politica di difesa, che vide, negli anni '80, un progressivo aumento delle spese militari, è, però, altrettanto vero che tale aumento fu ancora contenuto negli anni tra l'82 e l'87 (dal 19,7 al 19,9% della spesa complessiva).

Si vedano i dati:

Rapporti percentuali delle spese effettive secondo alcuni importanti servizi.
(in milioni di lire correnti)

Periodo	Interessi per debiti	Difesa militare	Spese di guerra e dipendenti dalla guerra	Opere pubbliche	Altri servizi	Totale
1862-66	21,3	30,0	9,5	10,0	29,2	100
1867-71	37,0	18,5	—	8,4	36,1	100
1872-76	36,3	19,0	—	12,1	32,6	100
1877-81	35,8	19,7	—	15,3	29,2	100
1882-1886-87	35,4	19,9	—	20,6	23,2	100
1887-88						
1891-92	31,6	24,5	0,3	22,1	20,5	100
1891-92						
1896-97	37,5	23,3	2,0	18,2	19,0	100

Da questi dati si evince che:

a) nell'ultimo quinquennio di governo della Destra storica (1872-76) la percentuale degli interessi per debiti diminuì, la spesa per la difesa militare si ridusse dal 30, del 1866, al 19 per cento (assenti essendo le spese di guerra), la spesa per opere pubbliche, scesa all'8,4 nel quinquennio 67-71, risalì al 12,1, e la spesa per i servizi civili ebbe percentuali elevatissime, ben superiori a quelle dei decenni successivi (fino al 36%);

b) negli anni dei governi di Depretis le spese per interessi scesero ancora, le spese per la difesa militare si assestarono sul 19,7-19,9 per cento men-

tre quelle per opere pubbliche, già salite al 15,3 nel quinquennio 77-81, si elevarono al 20,6 nel quinquennio successivo rosicchiando punti alle spese per i servizi civili in palese discesa (23,2) ma comunque ancora superiori alle percentuali “crispine”;

c) negli anni connotati dall’egemonia di Crispi gli interessi per debiti salirono al 37,5, punta massima mai registrata nel passato e mai più registrata fino alla prima guerra mondiale, le spese per la difesa militare e per la guerra superarono il 25% mentre le spese per opere pubbliche ridiscesero al 18,2 e le spese per tutti gli altri servizi civili si abbatterono alla più bassa percentuale dall’Unità (19) ²³.

Non a caso Depretis che aveva subito, più di quanto non avesse promosso, la Triplice, non si meritò gli strali di quella pubblicistica che, sul finire degli anni ‘80, cercò di dimostrare come si poteva migliorare l’efficienza dell’esercito, rendendone le strutture adeguate alla difesa del territorio nazionale, anziché imponente sulla carta e impotente sul terreno ²⁴.

Constatazione ancora una volta positiva per due ragioni.

In primo luogo, infatti, altro è perseguire e raggiungere il pareggio comprimendo fortemente le spese militari e valorizzando in qualche misura le opere pubbliche e i servizi civili (come fece la Destra storica), altro è discostarsi dal pareggio ma preferendo le spese per opere pubbliche a quelle militari (come fece Depretis), altro ancora è incrementare solo le spese militari, come fece Crispi, a danno e di quelle per opere pubbliche e di quelle per i servizi civili.

Scelte ben diverse che hanno anche, ecco la seconda riflessione, una profonda incidenza sul terreno della giustizia, sia perché non è uguale (anzi) la ricaduta sull’intero corpo sociale dei diversi tipi di spesa sia perché rilevano i mezzi con i quali ad esse si provvede.

Orbene, anche sotto questo ultimo profilo, per raggiungere i propri obiettivi Depretis non ricorse affatto all’abuso “smodato” dei dazi e delle imposte indirette. Almeno fino alla totale abolizione del macinato, riuscì a

²³ Nell’esercizio 1888-89 la spesa militare, conteggiando gli oneri ordinari e straordinari, fu di lire 18 *pro capite*, quella per i servizi sociali di 8,4.

²⁴ Si vedano i numerosi articoli citati da A. CARDINI, *Stato liberale e protezionismo in Italia* (1890-1900), Bologna 1981, p. 103 cui *adde* G. ROCHAT - G. MASSOBRIO, *Breve storia* cit.

tenere in equilibrio la situazione tra una modesta diminuzione della tassazione diretta (con palesi scopi produttivistici) e la diversa redistribuzione dei tributi indiretti, surrogando la tassa sul macinato con altre imposte di fabbricazione.

Insomma, luci prima e ombre dopo sull'uomo di Stradella cui non avrebbe potuto essere imputata neppure l'enfatizzazione del sistema protettore e soprattutto la lotta commerciale con la Francia: quale che sia il giudizio che oggi si dà sull'opportunità e sulla necessità delle scelte protezionistiche²⁵, è certo che esse ebbero una sostanziale accentuazione e una forte accelerazione quando Depretis era ormai al termine della sua giornata terrena e più ancora dopo la sua scomparsa.

In sintesi la politica fiscale depretisina, se andò perdendo l'istanza "democratica" (per usare il linguaggio di Silvio Spaventa) e la spinta produttivistica a favore dell'iniziativa economica privata, per divenire più conservativa e penalizzante dei ceti modesti, non assunse neppure il contenuto di una enfatizzata politica nazionalistica.

Depretis non volle fare dell'Italia una grande potenza (locuzione che mai usò) perché capì che, per essere e non parere²⁶, avrebbe dovuto praticare un militarismo "folle"²⁷, in contrasto con la modesta forza economica del paese.

4. *La politica fiscale di Crispi*

Non altrettanto può dirsi di Crispi.

Egli ruppe l'equilibrio fragile su cui si reggeva ancora la politica finanziaria e fiscale depretisina. E si badi che, con questo giudizio negativo, non

²⁵ Si veda ai successivi paragrafi quinto e sesto.

²⁶ È la famosa locuzione di De Viti de Marco che definì il disegno di fare dell'Italia una grande potenza « l'eterno circolo vizioso della nostra politica di grande nazione: parere e non essere » (così A. DE VITI DE MARCO, *Cronaca* in « Giornale degli economisti », serie II, XVII, settembre 1889, p. 295).

²⁷ « La posizione politica dell'Italia di fronte alle potenze straniere, scrisse Labriola, ha condotto ad un militarismo folle, che sta in vivo contrasto con le capacità di produzione economica del paese »: così A. LABRIOLA, *La situazione economica e sociale dell'Italia*, apparso in « Socialdemokrat », del giugno 1890 e ora in *Scritti filosofici e politici*, a cura di F. SBARBERI, Torino 1973, I, p. 142.

intendo misconoscere il peso delle generali condizioni economiche in cui operò lo statista siciliano e tanto meno rimettere in gioco la scelta accentuatamente protezionistica della quale qui di seguito dirò.

È, però, altrettanto vero che proprio la durezza degli anni in cui governò²⁸ avrebbe dovuto indurlo ad abbandonare la retorica con la quale, in tema di finanza, intese mascherare i veri dati obiettivi del problema.

Crispi promise, per anni, la riduzione delle spese che era al contempo contraddittoria (con i suoi programmi), impossibile e anche inutile.

Mai, ad onore del vero, delle spese militari alle quali non volle e non seppe negare risorse e che, proprio nel decennio 1887-1896, registrarono l'aumento più rilevante non solo nello stanziamento ordinario per l'esercito e per la marina, ma anche per le spese straordinarie²⁹ e per quelle africane³⁰.

Ora, quando si tenga presente che interessi, debito vitalizio, spese militari e spese di riscossione delle imposte assorbivano più del 60 per cento della spesa totale e per i servizi civili restava appena il 20 per cento (o anche meno) emerge, con inconfutabile evidenza, la rigidità di quei bilanci³¹ e quanto fossero infondate le speranze, o peggio le promesse, di economie relative ad essi perché anche una riduzione del 10 per cento avrebbe disorganizzato tutti i servizi ma non avrebbe potuto dare all'erario più di una decina di milioni!

Promessa, soggiungo, non solo di fatto impossibile e sostanzialmente inutile, ma anche contraddittoria proprio con gli scopi perseguiti dallo stesso Crispi che volle irrobustito quello Stato "leggero" che aveva ereditato.

Se il grande merito della legislazione crispina fu quello di essere prevalentemente amministrativa, il che costituisce una rara eccezione nella storia

²⁸ Si veda, fra i tanti, G. LUZZATTO, *Gli anni più critici dell'economia italiana (1888-1893)*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano 1961, p. 420 e sgg.

²⁹ Si vedano le tavole 8 e 9 da G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., e per gli interventi di Crispi *ivi*, cap. quarto, par. nono e cap. nono.

³⁰ «È opportuno ricordare che, secondo un calcolo ufficiale, la somma complessiva netta spesa dallo Stato per i possedimenti d'Africa dal 1882 al 1899-900 avrebbe superati i 387 milioni, di cui 123 nel solo esercizio 1895-96» (G. SENSINI, *Le variazioni dello stato economico* cit., p. 269).

³¹ Non si stancò mai di sottolinearlo Giustino Fortunato: si veda il discorso agli elettori del Collegio di Melfi dell'ottobre 1892 in G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno (1880-1910)*, introd. di M. ROSSI-DORIA, Firenze 1972 (1ª ed. 1911), I, p. 209 e sgg. spec. p. 225.

legislativa dell'Italia post-unitaria, se quindi « le grandi riforme legislative del periodo crispino accrebbero enormemente i compiti dell'amministrazione » le sue dimensioni restarono, invece, « contenute, limitate come erano dalle superiori esigenze di bilancio »³².

Come sottolineò alla Camera, nel 1890, il relatore sul bilancio dell'Interno, Antonio Salandra, si profilava « un contrasto tra le vistose idealità legislative e le dure necessità amministrative e finanziarie: un caso del contrasto, lamentava Salandra, fra le alte aspirazioni e i mezzi limitati che è il doloroso fenomeno prevalente in tutta la nostra economia »³³. Per restare al solo ministero dell'Interno, « tra il 1888 e il 1896 un'amministrazione centrale con 243 posti in organico (116 nella carriera amministrativa, 53 in quelle di ragioneria, 40 nella carriera d'ordine e 34 nel "basso servizio") dovette affrontare all'improvviso una mole schiacciante di nuove funzioni: nel solo campo della beneficenza furono acquisiti, nel 1888, 584 nuovi statuti, si provvide alla fondazione di oltre 100 opere pie e si registrò un aumento di 15 milioni nel patrimonio »³⁴.

Ebbene, cionondimeno, la campagna elettorale del 1890 fu condotta, e vinta, sull'enfatizzata illusione di poter ridurre le spese civili³⁵.

È certamente vero che questa illusione svanì, tant'è che proprio Crispi, con i duri provvedimenti fiscali di Sonnino, nel 1894 operò per riavvicinarsi a quel pareggio³⁶, che, nel 1886, aveva così platealmente disprezzato ma i danni nel frattempo prodotti furono, cionondimeno, incommensurabili perché:

- a) per anni di lassismo il rapporto tra il debito pubblico e il PIL che era sceso con il governo della Destra al 70% risalì nel 1880 all'87% e balzò al 120% nel 1897;
- b) lo stato della finanza locale peggiorò;
- c) gli oneri fiscali della politica megalomane furono, per anni, distribuiti secondo criteri assolutamente ingiusti.

³² G. MELIS, *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano* cit., p. 198.

³³ A. SALANDRA, in *Discorsi parlamentari*, Roma 1969, I, p. 125.

³⁴ G. MELIS, *L'amministrazione* cit., p. 199.

³⁵ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., cap. nono.

³⁶ *Ibidem*, cap. undicesimo.

Quanto al punto b) ho già ricordato che, sia per provvedimenti imposti dallo Stato, sia per iniziative delle amministrazioni comunali, negli anni '80 le finanze locali furono fortemente appesantite.

Solo nel 1889, come osservò Bonomi³⁷, ci si preoccupò di contenere le spese comunali con la legge, dovuta a Crispi, che stabilì una serie di garanzie nel contrarre mutui e istituì un controllo più rigido e più efficace, accrescendo i poteri della Giunta provinciale amministrativa.

Ma la apprezzabile legge comunale e provinciale del 1° febbraio 1889 riuscì a frenare le spese straordinarie e facoltative, ma non quelle ordinarie. Per fare fronte a queste ultime si dovette, quindi, fare leva sui tributi locali e in particolare sul dazio consumo il cui aumento rapidissimo, proprio nel quadriennio 1886-1889, fu intimamente legato alla contemporanea restrizione, apportata dalle leggi, nei proventi delle sovrimposte³⁸.

Ma anche con questi sforzi, diretti a fare accrescere il gettito dei tributi, le finanze comunali non furono in condizione di affrontare tutte le spese, e si indebitarono. Al 31 dicembre 1880 i comuni con debito erano 4.443, con un debito totale di 750 milioni; nel 1885 essi erano diventati 4.925 per 856 milioni; dopo quattro anni erano saliti a 5.344 per 1.037 milioni.

Nell'insieme, quindi, la finanza degli enti locali fu, nel decennio tra il 1880 e il 1890, in condizioni di disagio ancora più gravi del decennio precedente, ma né allora, né dopo si adottarono i mezzi per avviarla ad una definitiva sistemazione, perché, anzi, il peggioramento della finanza statale, protrattosi per anni, esclude qualsiasi possibilità di provvedimenti di carattere definitivo diretti a dare alla finanza locale un equilibrio più duraturo.

Quanto al punto c) ripeto che non intendo misconoscere il peso della avversa congiuntura economica mondiale e delle misure protettive e aggressive poste in essere dalle principali potenze.

Però, osservo, proprio la consapevolezza della penuria di mezzi e della loro non equa ripartizione tra Nord e Sud (sulle quali ancora una volta Giustino Fortunato richiamò l'attenzione nel 1892)³⁹ avrebbe dovuto indurre a riflettere su possibili obiettivi alternativi alle spese militari conside-

³⁷ Si veda I. BONOMI, *La finanza locale e i suoi problemi*, Milano 1903, pp. 22, 26, 28.

³⁸ Si veda *infra* al par. settimo.

³⁹ Si veda G. FORTUNATO, *La XVII legislatura e le riforme dello Stato*, in ID., *Il Mezzogiorno cit.*, I, pp. 209-231.

rato che, negli stessi anni, la grande Germania (come la Francia) sferrò una efficace offensiva contro l'analfabetismo il cui tasso pressoché azzerò mentre l'Italia registrava buoni successi al Nord e mediocrissimi risultati al Sud e nelle isole. Constatazione che bene si lega a quelle sopra svolte (al punto b) perché proprio la sperequazione nei cespiti della finanza locale e la loro complessiva inadeguatezza impedì uno sforzo massiccio nel potenziamento dei livelli di istruzione elementare nelle regioni più svantaggiate e ciò si tradusse in una ulteriore penalizzazione del Mezzogiorno⁴⁰.

Tanto meno intendo rimettere in gioco la scelta protezionistica, della quale qui di seguito dirò, ma, soggiungo, essa avrebbe potuto essere diversamente articolata se i suoi effetti negativi sulla domanda, e quindi sulla sorte dei consumatori, fossero stati almeno contrappesati da una diminuita incidenza delle imposte di consumo diverse dai dazi doganali.

È vero che la loro riduzione avrebbe ridotto i mezzi disponibili per la politica da "grande potenza" ma è altrettanto vero che il diminuito gettito delle imposte di consumo avrebbe potuto essere compensato (non da un aggravamento delle esistenti imposte dirette reali ma) dall'utilizzazione della progressività, vuoi in un tributo nuovo, personale sul reddito complessivo delle persone fisiche, vuoi nell'esistente imposta di successione.

Indicazione che, si badi, proveniva dalla mitizzata Prussia, ma che Crispi, come di seguito si vedrà, non volle seguire.

5. *Il protezionismo degli anni crispini e la sostanziale omogeneità con le analoghe scelte fatte, negli stessi anni, dagli altri paesi europei*

Qui non intendo certo riandare alla dura contrapposizione e alle conseguenti polemiche che scatenò la scelta protezionistica del 1887. Essa si intreccia, infatti, con la biografia di tanti illustri e notissimi studiosi e si riannoda ad avvenimenti altrettanto noti e rilevanti quali la creazione di una industria nazionale, la guerra commerciale con la Francia, una pesante recessione e una drammatica emigrazione, che coinvolsero, nel bene e nel male, milioni di persone e crearono uno scenario dominato da fenomeni di impoverimento e da durissimi conflitti di classe⁴¹. Nella stessa prospettiva

⁴⁰ Si veda V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro*, Bologna 1990, p. 218.

⁴¹ Si veda *amplius* G. MARONGIU, *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano*, Padova 1988, p. 780 e sgg. cui *adde* V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino 1995, spec. pp. 35-88.

di Crispi ondeggiò tra fatti umorali, il suo noto misogallismo, e la difesa dell'industria nazionale da parte della classe politica ⁴².

Immediati furono i tentativi di organizzare un movimento contrario ⁴³ che, negli anni, si alimentò degli argomenti e degli strali dei grandi intellettuali liberisti nonché di settori interi della storiografia che videro, nella tariffa protezionista, il frutto di una decisione presa per difendere non comparti della vita economica di importanza nazionale, ma interessi particolari e parassitari incapaci di sostenere il confronto sul libero mercato internazionale, ma pronti ad influenzare il potere politico e ad orientarne l'azione in propria difesa.

Oggi ⁴⁴, mi sembra di poterlo scrivere senza timore di smentite, risultano superate le valutazioni radicalmente negative dei liberisti ⁴⁵, accantonata la tesi di Sereni di un blocco organico agrario-industriale come punto d'approdo di tutto il processo costitutivo dello Stato borghese, mentre la prevalenza (allora affermata) di interessi puramente parassitari è contraddetta dalla constatazione che, nello stesso settore agrario, i vantaggi maggiori furono (non dei latifondisti meridionali ma) dei proprietari e degli affittuari capitalisti del Nord che, sotto la protezione delle tariffe doganali, avviarono importanti processi di ammodernamento dell'agricoltura.

⁴² Soggiungo che, non a caso, Crispi, anche con le riforme che promosse, volle dotare l'Italia di una struttura tecnico-burocratica più moderna e più efficiente: essa doveva essere in grado di aiutare gli ambienti finanziari, industriali, economici del paese in una prospettiva volta a difenderli e irrobustirli.

⁴³ «L'ispiratore e il promotore delle varie iniziative tendenti a dare forma politica efficiente alla lotta contro il protezionismo, facendola uscire dal campo della semplice critica scientifica, fu Antonio De Viti de Marco, direttore del *Giornale degli economisti*: validi collaboratori egli trovò nei suoi amici Maffeo Pantaleoni e Ugo Mazzola»: così U. ZANOTTI BIANCO nella *Nota storica sul movimento antiprotezionista in Italia*, in A. DE VITI DE MARCO, *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)*, (1930) oggi a cura di A. M. FUSCO, Napoli 1994, pp. LIII e sgg.

⁴⁴ Già allora per una lucidissima analisi delle interconnessioni tra tariffe doganali, ferroviarie e marittime si vedano le osservazioni svolte alla Camera il 18-19 novembre 1884 da L. LUZZATTI, *Memorie autobiografiche e carteggi* (1841-76 e 1876-1900), Bologna 1931 e 1935, II, pp. 170-174.

⁴⁵ Soprattutto Rosario Romeo ha rivendicato il ruolo positivo svolto dallo Stato nella determinazione delle condizioni del decollo industriale: si veda solo esemplificativamente, R. ROMEO, *Lo Stato e l'impresa privata nello sviluppo economico italiano*, in *L'industrializzazione in Italia (1861-1900)*, a cura di G. MORI, Bologna 1981 (1ª ed. 1977).

Sotto un altro profilo si dubita che l'abbandono della politica protezionista avrebbe miracolosamente assicurato la redenzione del Sud (« quasi che in essa soltanto fosse da ravvisare il peccato d'origine che aveva condannato il Mezzogiorno al suo stato d'inferiorità »⁴⁶) e risultano ridimensionate le critiche del meridionalismo di ogni corrente politica e culturale che, nella tariffa del 1887, individuò la sanzione definitiva di una condizione nella quale, grazie alla protezione statale, si scaricava sul Mezzogiorno il costo di uno sviluppo industriale tutto concentrato nel Nord.

In effetti, scrive Pescosolido,

« sarebbe un errore condannare la scelta protezionista in nome degli interessi lesi del Mezzogiorno perché quella scelta appare inevitabile e funzionale allo sviluppo dell'intera economia nazionale, e l'organizzazione del Mezzogiorno si poneva come un fatto già avviato e difficilmente evitabile in un contesto che richiedeva la concentrazione del massimo sforzo nelle regioni meglio predisposte e favorite. Sarebbe tuttavia un errore non meno grave ritenere irrilevante o anche solo poco importante il mercato meridionale e il ruolo del Mezzogiorno nella storia economica d'Italia prima e dopo il 1887. Il Sud funzionò dall'inizio degli anni Ottanta e poi, in modo definitivo dopo l'87, come mercato non povero, bensì ricco e capace di rigenerare continuamente le proprie capacità di acquisto dei prodotti di un'industria settentrionale che trovò nel Mezzogiorno gli spazi commerciali che non era mai riuscita a conquistare all'estero e che fecero per essa finalmente la differenza rispetto al periodo preunitario e al primo ventennio postunitario »⁴⁷.

L'industrializzazione italiana, concentrata tutta nel Nord, assumeva come proprio fattore propulsivo almeno nella fase iniziale, la disponibilità del mercato meridionale. Solo in seguito il ritardo economico meridionale e il suo mancato o solo parziale coinvolgimento nello sviluppo industriale si sarebbe trasformato in un fattore di rallentamento per lo stesso sviluppo del Nord »⁴⁸.

⁴⁶ Così A. AQUARONE, *L'Italia giolittiana (1896-1915). Le premesse politiche ed economiche*, Bologna 1981, p. 392.

⁴⁷ Le tesi dell'irrilevanza del mercato meridionale per l'industria settentrionale anche dopo l'adozione della tariffa protezionista del 1887 sono smentite da tutta una serie di studi sia su aziende e distretti industriali settentrionali, sia sulla provenienza delle merci acquistate nei mercati meridionali già nel corso degli anni Ottanta. Specie dopo la ripresa dell'agricoltura degli anni Novanta, e dopo l'avvio delle rimesse degli emigrati, il mercato meridionale ricostituì ampiamente le proprie capacità di acquisto di prodotti industriali del Settentrione e riprese il proprio sviluppo prevalentemente agricolo-commerciale.

⁴⁸ Tutti i brani virgolettati sono tratti da G. PESCOSOLIDO, *Arretratezza e sviluppo*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. VIDOTTO, Roma-Bari 1995, II, pp. 321-323.

Insomma molta acqua è passata sotto i ponti da quando si attaccavano frontalmente le scelte effettuate in Italia negli anni '80, in adesione, fra l'altro, alla tendenza generale della politica doganale europea divenuta marcatamente protezionista dopo il 1878, specie in Germania, in Austria, in Francia⁴⁹.

6. *Il cumulo del maggior aggravio daziario con le altre forme impositive, statali e comunali, sui consumi: l'emersione di un problema di giustizia e di efficienza*

Questa constatazione e cioè che l'Italia non fu, sul versante del protezionismo, anomala rispetto agli altri Paesi europei, non esaurisce, per altro, le osservazioni che al riguardo possono farsi e che servono a dare un giudizio complessivo sulla politica fiscale, in specie di Crispi.

Valutate sul piano economico le tariffe doganali, se consentivano, nella crisi internazionale, di mantenere i prezzi stabili e di difendere la nascente industrializzazione italiana, contribuivano, però, anche a deprimere la domanda.

Ecco allora la concreta, effettiva alternativa che si sarebbe potuto seguire senza abbandonare la linea della protezione.

Proprio perché la domanda interna, già compressa dalla elevata tariffa doganale, avrebbe tratto un qualche respiro dall'alleggerimento di una leva fiscale pesante e giocata per di più sulla consistente e prevalente presenza di imposte indirette sui consumi, si sarebbe potuto o ridimensionare la politica estera "megalomane" o, se non si fosse inteso rinunciare ai propositi imperialistici, almeno, (si sarebbe potuto) evitare l'effetto "accumulo", e alleggerire il peso delle imposte di consumo diverse dai dazi doganali, che gravavano sui ceti più modesti, integrandole con qualche nuovo strumento fiscale.

Ma Crispi, e chi con lui governò, questa *chance* che, ripeto, non avrebbe inciso sul protezionismo, non seppe e non volle coglierla.

Si perseguì sulla via di un imperialismo "di imitazione" senza attenuare il peso dei tributi interni sui consumi come esigevano la giustizia e l'interesse⁵⁰ e senza introdurre imposte nuove, come altri paesi "imperialistici" fecero.

⁴⁹ G. RICCA-SALERNO, *Protezionismo e libero scambio nei paesi vecchi e nei paesi nuovi* in «Giornale degli economisti», maggio 1891, nonché G. MARONGIU, *La politica fiscale della sinistra storica* cit., p. 310 e sgg.

⁵⁰ Già nel 1896 si scriveva: «I bassi salari erano considerati fino a pochi anni fa, come indispensabili per fare il vantaggio degli imprenditori, ai quali stava a cuore di mantenere depressa la

Anzi il peso dei primi aumentò e sul versante della finanza erariale e su quello dei tributi locali con palesi e ben conosciute diseguaglianze territoriali⁵¹.

Quanto alla prima nel 1894 fu ancora aumentata l'imposta sul sale, che avrebbe dovuto diminuire e proprio negli anni '80 e in specie nella seconda metà, all'interno del sistema tributario locale, mutarono le proporzioni nelle quali le varie fonti contribuivano al gettito totale.

Quali che siano state le cause (certo non giovò la crisi agraria) sta di fatto che l'aumento delle sovrimposte, dal 1880 al 1889, fu contenuto e nel 1891 si era arrestato.

Come pure il gettito delle imposte comunali autonome, quasi tutte sul reddito, che, tra il 1866 e il 1880, aveva conosciuto un'impennata fortissima, nove anni dopo (nel 1889), vuoi per l'incerto sviluppo della ricchezza mobiliare, vuoi per l'incapacità o la non volontà dei comuni di ricorrere a questo cespite, era pressoché identico⁵².

Di qui, voluto o necessitato che fosse, il crescente ricorso ai mutui passivi e ai dazi di consumo che divennero la più importante fonte d'entrata dei comuni: e si badi che i secondi ebbero una imponente e brusca accelerata proprio nella seconda metà degli anni '80 quando dai 112 milioni del 1885, in quattro anni, salirono, nel 1889, a 141; e poi ancora nel 1891 e nel 1895.

Ma di qui anche le critiche in punto di efficienza e di giustizia perché l'aggravarsi dell'imposizione sul consumo urtava, soprattutto per quanto riguarda alcune materie prime e prodotti, le esigenze delle industrie cittadine per di più sperequandole⁵³, e «gravava anche sui generi di largo consumo

condizione dei lavoratori, onde poterli meglio dominare e sfruttare; attualmente nei paesi e fra gli industriali più illuminati, si è fatta strada la verità, che cioè quanto è migliore il trattamento e quindi la condizione di vita dei lavoratori, tanto più il costo del lavoro è minore per l'imprenditore e più perfetta l'esecuzione di esso. Ora non è dubbio che una diminuzione del dazio sui generi più necessari, contribuirebbe ad ottenere quel risultato»: A. CONTENTO, *Per la riforma dei tributi locali*, in «Giornale degli economisti», serie 2, 1896, p. 563 e sgg. e spec. 569-570.

⁵¹ Si veda *infra* i par. settimo e ottavo.

⁵² Ricordo, solo esemplificativamente, che, nel 1885, l'imposta di famiglia, applicata in 5164 Comuni, rese meno di 18 milioni, mentre il dazio-consumo ne gettò 112: si veda *amplius* G. MARONGIU, *Alle radici* cit., pp. 753, 757 e sgg.

⁵³ Si vedano G. ALIBERTI, *Il dazio consumo dopo l'Unità*, in «Nord e Sud», 1967, pp. 218-250; C. C. PAVESE, *Aspetti della finanza locale: il dazio-consumo*, in *Fiscalità e finanza pubblica in Italia (1861-1913)*, Milano 1979, pp. 119-174.

popolare il che porterà ad importanti fenomeni urbanistici quale il formarsi di sobborghi fuori delle cinte daziarie »⁵⁴.

Della necessità di intervenire, a favore per lo meno dei consumi più popolari, si fecero propugnatori non solo « gli scrittori influenzati dalle nuove correnti democratiche e socialiste »⁵⁵ perché il maggior peso anche sui generi di largo consumo popolare, anzi proprio su questi⁵⁶, si risolveva in una imposta progressiva a rovescio come dai più era facilmente percepibile⁵⁷.

7. *Le diseguaglianze nelle imposte di consumo tra Comune e Comune e soprattutto a danno di quelli meridionali*

Meno avvertite ma non meno pesanti erano le discriminazioni che ne risultavano soprattutto nella finanza locale.

Dirà Giovanni Giolitti nel 1899:

« Ritengo per contro che il problema relativo alla riforma del dazio di consumo sia stato posto in modo incompleto e, per ciò appunto, ingiusto. E mi spiego. Il Ministero propone di abolire il dazio comunale sulle farine e di far contribuire lo Stato in molta parte della spesa a ciò occorrente.

Ora io credo opportuno di premettere a ciò che poi dirò, alcune cifre ...

La statistica ufficiale pubblicata dal Ministero di agricoltura, industria e commercio per il 1895, ed ultimamente per il 1897, non mi permette di fare codesto confronto se non per i capoluoghi di Provincia, perché, riguardo agli altri Comuni, sono fuse in un'unica cifra la sovrimposta sui terreni e quella sui fabbricati; e d'altronde, per i Comuni non urbani, il confronto non avrebbe importanza.

⁵⁴ Così F. VOLPI, *Le finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia, 1860-1890*, Torino 1962, pp. 61.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 61.

⁵⁶ Nel 1897 il gettito per generi, delle imposte comunali di consumo, era così distribuito quanto alle prime tre voci, le più consistenti: 76.886.000 dal vino e dalle bevande vinose, 41.406.000 dalle carni, 30.921.000 dal pane, dalle paste e dalle farine colpiti dal solo dazio comunale; la quarta classificata, riso, zucchero e materie grasse, rendeva 17.790.000.

⁵⁷ Su un reddito familiare di tre lire al giorno (1095 all'anno) l'Alessio calcolò che le imposte sui consumi prelevavano, già nella seconda metà degli anni '80, il 12% e di questo il 7,50% era sui consumi necessari. Su questi ultimi (sale, olii, mezzi di illuminazione, saponi, animali e loro carni, farine) in Italia si prelevava una quota per abitante pari a lire 6,10, mentre in Francia era di 5,63, in Austria di 3,41, in Inghilterra di 0,41 (in quest'ultimo paese, allora diversissimo per condizioni economiche e sociali, massimo era, invece, il prelievo sui consumi non necessari e di lusso): si veda G. ALESSIO, *Saggio cit.*, II, pp. 583-585.

Ora senta la Camera quali enormi disuguaglianze esistono tra Comune e Comune! Nelle città di Pisa e di Milano il provento della sovrimposta comunale sui fabbricati rappresenta il 57 per cento di ciò che rende il dazio di consumo comunale; vale a dire che, in quelle due città, i contribuenti pagano 100 per dazio consumo e 57 per sovrimposta sui fabbricati. Questa proporzione scende per Firenze e per Udine al 48 per cento; per Padova al 46 per cento, per Forlì al 38, per Genova al 24, per Torino al 23 per cento; poi scende giù, giù, ed arriva per Bari al 15 per cento, per Parma e Siena al 13 per cento, per Messina all'8 per cento, per Reggio Calabria al 7 per cento, per Catania al 3 per cento. Il che vuol dire che ci sono città nelle quali i proprietari di fabbricati non concorrono alle spese comunali che per il 3, il 7, l'8, il 9, il 10 per cento di ciò che pagano i contribuenti del dazio consumo, mentre, in altre città, si arriva al 57 per cento; e notiamo la gravissima circostanza che il dazio consumo è proporzionalmente più grave dove minore è il consumo delle carni e del vino, e dove per conseguenza il dazio consumo grava più specialmente sui generi di prima necessità.

Questo indica, secondo me, la necessità di uno studio profondo per determinare dove sia stato offeso il principio della giustizia distributiva fra le varie classi sociali, e che probabilmente non basterà un'azione di Governo, ma sarà necessaria qualche disposizione legislativa per ristabilire l'uguaglianza.

Ma tornando all'esame delle proposte fatte dal Governo per l'abolizione del dazio sulle farine io mi domando se sia giusto di chiamare la universalità dei contribuenti del Regno a sopportare le spese di una riforma la quale non produce effetto che in un numero ristrettissimo di Comuni e per lo più in quei Comuni nei quali è stato violato il principio della giustizia distributiva dell'imposta. Io credo che la riforma delle tasse di consumo, se la si vuol fare (ed io l'accetto col criterio che ho accennato poco fa) dovrebbe avere un carattere di generalità e dovrebbe estendersi a tutti i Comuni del Regno. D'altronde non le sole farine sono generi di prima necessità; per esempio, nei paesi freddi, il combustibile è altrettanto necessario quanto il pane, e vi sono altri consumi, che è inutile ora enumerare, i quali sono, assolutamente, necessari alla vita.

Per la riforma del dazio consumo io seguirei quest'altro sistema: i canoni di dazio consumo governativo, comprese le somme che fruttano al Governo il dazio di Roma e di Napoli, ammontano a 52.000.000; si procuri il ministro, col mezzo che ha indicato, 26.000.000, non difficili ad ottenere, e riduca a metà i canoni del dazio consumo di tutti i Comuni del Regno (*Commenti*).

Così si opererebbe una vera trasformazione tributaria d'indole generale; dove v'è il dazio sulle farine si potrà imporne immediatamente la riduzione per tutta la somma rappresentata dalla riduzione di canone; dove non c'è dazio sulle farine si potrà imporre lo sgravio di altri generi di prima necessità; e nei Comuni chiusi meglio amministrati, si renderà possibile affrontare il problema della abolizione completa del dazio di consumo (*Approvazioni - Commenti*) »⁵⁸.

⁵⁸ Così G. GIOLITTI in *Discorsi parlamentari*, Roma, II, pp. 579-590.

Sotto un profilo ancora più generale, la discriminazione maggiore si consumò a danno dell'Italia meridionale come conseguenza sia di scelte locali ben precise (frutto di vecchie stratificazioni sociali e dei diversi rapporti di forza nelle diversificate realtà comunali)⁵⁹ sia soprattutto del diverso grado obiettivo di sviluppo economico raggiunto nelle varie zone del paese.

È evidente, infatti, che «in una struttura produttiva ... basata quasi esclusivamente sull'attività agricola, cioè sulla produzione di derrate alimentari», per la maggior parte dirette al fabbisogno dei centri urbani locali, «il dazio sui consumi doveva costituire l'unica e la principale fonte di reddito cui le finanze comunali potevano attingere» promuovendo, così, un ulteriore grave effetto negativo.

«Quindi, avendo riguardo all'influenza del dazio sulla domanda dei consumatori, si comprende ancora meglio quale freno esso abbia costituito ... per lo sviluppo e l'evoluzione del mercato meridionale; divenendo in tal modo causa non secondaria della sua mancata integrazione con la più evoluta economia del Nord ed impedendo o ritardando di fatto la stessa formazione del mercato nazionale capitalistico»⁶⁰.

Insomma al grave peso dell'imposizione locale sui consumi corrispondeva, notoriamente, una diversa incidenza territoriale⁶¹.

Solo esemplificativamente nel 1894 questi erano i dati riferiti alla diversa incidenza, in alcune regioni italiane, delle sovrainposte fondiarie e dei dazi di consumo.

	Dazio consumo	Sovrimposta
Sicilia	L. 22.218.045	L. 5.350.478
Piemonte	L. 12.008.218	L. 13.043.802
Lombardia	L. 12.771.248	L. 20.902.919
Veneto	L. 7.209.917	L. 16.264.792 ⁶²

⁵⁹ Tutta la letteratura meridionalistica aveva già descritto la miserrima vita nei Comuni rurali meridionali, dominati e amministrati, direttamente o indirettamente, da una oligarchia proprietaria.

⁶⁰ I brani virgolettati sono tratti da G. ALIBERTI, *Il dazio consumo* cit., pp. 233-235.

⁶¹ Se ve ne fosse stata necessità emerse ancora nel 1896, nel dibattito sulla Sicilia: si veda *Il Commissariato civile del 1896 in Sicilia*, a cura di S. MASSIMO GANCI, Palermo-Firenze 1958, p. 68-69 e *ivi* l'intervento di N. Colajanni che ricordò l'autorevole e concorde letteratura (p. 158).

Tenendo conto della popolazione, si aveva, in ciascuna delle quattro regioni, rispettivamente per le due imposte, la seguente quota per abitante:

Imposta per abitante

	Dazio consumo	Sovrimposta	Totale
Sicilia	L. 6,76	L. 1,63	L. 8,39
Piemonte	L. 3,71	L. 4,03	L. 7,74
Lombardia	L. 3,27	L. 5,35	L. 8,62
Veneto	L. 2,42	L. 5,45	L. 7,87

A questi dati eloquenti bisogna contrapporre la ricchezza calcolata per abitante: Sicilia lire 1471; Piemonte lire 2.746, Lombardia lire 2.400, Veneto lire 1.935.

8. *Le discriminazioni conseguenti alla distinzione tra Comuni “chiusi” e comuni “aperti”: in particolare il dazio di consumo sui farinacei*

Le discriminazioni erano conseguenti anche alla distinzione tra comuni “chiusi” e comuni “aperti.

Infatti, la denunciata iniqua distribuzione dei “dazi” di consumo non dipendeva solo dalle differenti condizioni politiche, sociali ed economiche delle diverse regioni d’Italia.

Più grave ancora era la discriminazione che conseguiva alla distinzione legislativa fra comuni aperti e comuni chiusi in virtù della quale la popolazione rurale del Settentrione, che viveva dispersa nel contado, sentiva assai meno il peso delle imposte comunali sui consumi cui soggiaceva, in pieno, quella meridionale, accentrata nei borghi e nei villaggi.

Il criterio fondamentale di questa distinzione era il numero degli abitanti agglomerati (i comuni maggiori erano “chiusi”, i comuni inferiori agli 8.000 abitanti “aperti” e questi secondi, nell’Italia settentrionale, la cui popolazione viveva sparsa sul territorio, erano molto più numerosi) e rilevanti erano le differenze di disciplina.

⁶² Sono dati ufficiali indicati nel 1894 da A. DE VITI DE MARCO, *I moti siciliani*, in *Un trentennio di lotte politiche* cit., pp. 220-221; nello stesso senso si veda un articolo di LA LOGGIA in «Giornale degli economisti», marzo 1894, p. 240.

Nei primi il dazio si riscuoteva all'introduzione delle merci nel recinto daziario del comune e quindi nessuno poteva sottrarsi al prelievo; negli aperti e nel forese (quella parte dei comuni chiusi che alcune volte rimaneva fuori cinta) si riscuoteva sulla vendita al minuto e sulla macellazione delle carni.

Solo esemplificativamente ricordo che, nel 1891, rispetto ad un gettito complessivo, per "dazi" di consumo, di lire 145.877,871 ben 129.045.413 provenivano dai comuni chiusi, mentre solo 16.832.458 provenivano dai comuni aperti e sette anni dopo, nel 1898, identica era nella sostanza la proporzione: 175.141.000 dai primi e 35.746.000 dai secondi⁶³.

Orbene, muovendo da questi dati, duplice era la sperequazione: se tale equilibrio incideva già pesantemente sul singolo per effetto del rapporto tra popolazione abitante nei comuni chiusi e nei comuni aperti⁶⁴, la diversa distribuzione degli uni e degli altri nel territorio nazionale aggravava ulteriormente le disequaglianze⁶⁵. « Nell'Italia settentrionale (sempre nel 1898) si trovavano, infatti, 78 comuni chiusi, in quella centrale 54 e in quella meridionale 204. Nell'Italia settentrionale, poi, la popolazione abitante all'interno delle cinte daziarie era meno di un quarto rispetto a quella abitante nei comuni aperti; in quella centrale arrivava circa ad un terzo e in quelle meridionale superava la metà »⁶⁶.

Dai complessivi dati nazionali, riferiti al 1897⁶⁷, e rapportati alla popolazione residente, si evince che nell'Italia meridionale (47.924.774 lire) e in-

⁶³ Queste somme sono comprensive del dazio governativo e comunale comprese le spese comunali di riscossione: si veda R. LACAVA, *Finanza di Stato e finanza locale*, in « La riforma Sociale », XI (1901), pp. 863-914.

⁶⁴ Entro le cinte daziarie dei primi vivevano, nel 1898, 7.947.754 persone e nei Comuni aperti ben 21.005.726 onde la quota per abitante era rispettivamente di lire 22,03 e di lire 1,07.

⁶⁵ Per una attenta e mirata analisi delle sperequazioni a danno dei comuni chiusi si veda I. BONOMI, *La finanza locale e i suoi problemi* cit., pp. 124-130, il quale ricorda anche che, nel 1895, nei comuni chiusi il dazio consumo dava un gettito di 133,9 milioni e le sovrimposte immobiliari di 44,6 milioni mentre opposta era la situazione nei comuni aperti (85,3 la seconda, 18,2 il primo).

⁶⁶ Così P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., pp. 39-40; ma già allora si sapeva bene che « nelle Sicilie, nel Napoletano e in alcuni centri dell'Italia centrale gli aggravati del dazio consumo erano molto più pesanti di quelli ordinati in altre città assai più ricche, più popolose, più colte » (si veda G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario* cit., II, pp. 317-324 e anche p. 581 e sgg.).

⁶⁷ Si tratta, come ho più volte precisato, non dei dazi doganali ma dei c.d. "dazi" interni di consumo che erano governativi (come si diceva nell'Ottocento) e comunali.

solare (26.248.690) si faceva un uso maggiore del dazio consumo che nell'Italia settentrionale (69.461.060) e centrale (49.900.757) e soprattutto che, nelle prime, il “dazio” comunale (38.421.909 e 19.685.139) era, rispetto a quello governativo, in proporzioni maggiori che non nell'Italia settentrionale (47.033.175) e centrale (36.565.024) ⁶⁸.

Insomma se i “dazi” di consumo, specie sui generi di prima necessità, contribuivano con la tassa sul sale, col dazio doganale sui cereali, sul petrolio, sullo zucchero “a realizzare” sui piccoli redditi una « progressione a rovescio », ebbene essa aveva anche una iniqua distribuzione territoriale ⁶⁹.

E la sperequazione territoriale era ancora più grave avendo riguardo al dazio di consumo sui farinacei.

È vero che proprio nel 1894 fu abolito il “dazio” governativo sulle farine, sulle paste e sul pane ⁷⁰ e ciò comportò per il pubblico erario un sacrificio di 16 milioni.

Ma la legge « mentre aboliva il dazio governativo non riduceva quello comunale nei Comuni che ne avevano fatto abuso e permetteva a quegli altri Comuni, che se ne erano serviti modestamente, di innalzare le loro tariffe » ⁷¹.

E così « la quota comunale (fatta salva) si accrebbe al di là di quella governativa e in talune regioni fu portata ad altezze intollerabili » ⁷².

E ancora una volta furono i comuni meridionali a subire la pressione maggiore.

Per il 1897, quando il gettito dei c.d. dazi sui farinacei ammontò in tutto il Regno a 30.921.360 (il 14,87% del totale di tutti i dazi, governativi e comunali, 211 milioni e rotti), da un documento ufficiale, contenente « l'elenco dei comuni la cui riscossione per dazio sui farinacei eccedeva il 20% del

⁶⁸ Per dati ancora più analitici si veda G. CARANO DONVITO, *L'economia meridionale prima e dopo il Risorgimento*, Firenze 1928, pp. 280-285.

⁶⁹ Precisò e spiegò Bonomi che « per la prevalenza dei Comuni aperti che si riscontra nel Nord d'Italia, le classi ricche del Settentrione pagano per dazio consumo meno di quelle del mezzogiorno » (così I. BONOMI, *La finanza locale* cit., p. 130).

⁷⁰ Si vedano il r.d. 21 febbraio 1894, n. 51 e la legge 23 luglio 1894, n. 339.

⁷¹ I. BONOMI, *La finanza locale* cit., pp. 140-141.

⁷² G. CARANO DONVITO, *L'economia meridionale* cit., p. 286.

prodotto totale dei dazi di consumo »⁷³, si evince che, su un totale di 166 comuni, due soli appartenevano alla Sardegna (Bosa e Alghero), dodici alla provincia di Genova, due alla provincia di Roma, tre alla provincia di Livorno e i restanti 147 alle Province meridionali e alla Sicilia⁷⁴.

9. *La possibile compensazione dell'aggravio sui consumi con altre forme impositive: dai tributi reali e proporzionali a quelli personali e progressivi*

Quella descritta essendo la situazione non v'è dubbio che anche l'ordinamento tributario allora vigente aveva in sé le potenzialità per porre rimedio, con scelte opportune, alle più evidenti sperequazioni.

Con il potenziamento delle imposte comunali di famiglia e sul valore locativo, con la tassazione a livello locale della ricchezza mobile, con l'istituzione dei contributi di miglioria si sarebbero potuti abolire o fortemente ridurre i "dazi" comunali sulle farine e farinacei, e la tassa sul bestiame o dimezzare almeno i dazi "governativi" sui consumi; mentre con due decimi di fondiaria e con l'aumentato gettito dei dazi doganali sui cereali si sarebbe potuto incidere fortemente sul prezzo del sale.

Ma è altrettanto certo, che la elasticità e la potenzialità del sistema fiscale si sarebbero ulteriormente accresciute ove si fosse fatta una scelta a favore della progressività⁷⁵, la novità da più parti invocata e che trovava conforto nelle esigenze di un accresciuto "Stato amministrativo", nella larga diffusione delle spese militari e nel peso delle imposte indirette soprattutto sui consumi più popolari e modesti e per di più in un quadro protezionistico.

⁷³ È l'elenco allegato al disegno di legge contenente modificazioni alle leggi sulle tasse di consumo e di produzione e sui tributi locali: cfr. *Atti Parlamentari*, leg. XX, 2a sessione 1898, n. 44, p. 4.

⁷⁴ Tale percentuale saliva al 21,77% a Bari, al 27,78% a Catania, al 30% a Palermo e Reggio Calabria, al 34% a Girgenti e Modica, al 36% a Messina, al 37% a Noto, al 39% a Monreale, al 42 a Termini Imerese e a Torre Annunziata, al 45 ad Andria, al 47 a Partinico: si veda E. CARANO-DONVITO, *L'economia meridionale* cit., p. 286.

⁷⁵ Uso questa locuzione generica perché la scelta della progressività poteva tradursi nell'istituzione di un tributo progressivo sul reddito ma anche nella introduzione di aliquote progressive nel tributo successorio.

Ed è appunto della progressività che qui dirò anche perché è proprio ai relativi progetti che si dedicò Lazzaro Gagliardo, quando, nel 1893, divenne ministro delle finanze⁷⁶.

Di essa, dell'imposta progressiva, non intendo, qui, ripercorrere, nel dettaglio, la storia che altri ha già narrato, vuoi con riguardo all'affermazione del principio, vuoi con riguardo alle polemiche che essa, ovviamente, suscitò anche in Italia⁷⁷. Ma non posso sottrarmi ad alcune necessarie e opportune precisazioni per cogliere le scelte che, in positivo o in negativo, furono fatte nell'ultimo decennio del secolo scorso.

Il nuovo e innovativo sistema delle imposte dirette introdotto, nel 1864, dalla Destra storica si riferiva, non al reddito "complessivo" netto posseduto da ciascuna persona fisica ma ai singoli redditi netti ricavate dalle singole fonti. La « distribuzione reale delle imposte » era stata preferita per il maturato convincimento della pericolosità delle tasse personali e per i suoi pregi: l'astrazione dalla persona che percepisce i redditi, la localizzazione nel territorio della fonte produttiva di reddito, l'impossibilità delle doppie imposizioni, l'adozione di aliquote proporzionali, l'applicabilità delle ritenute alla fonte.

Per questi connotati i tributi reali e proporzionali si imposero sul finire del XVIII secolo e per quasi tutto il XIX⁷⁸: essi erano la naturale proiezione del pensiero politico ed economico allora prevalente. Lo scrisse Antonio De Viti de Marco in alcune classiche pagine:

« L'imposta proporzionale colpisce obiettivamente la ricchezza, cioè colpisce la "cosa" prescindendo dalla persona del proprietario. Per questo carattere di realtà, il sistema

⁷⁶ Ricordo che il secolo si chiuse senza che fosse adottato nessuno degli strumenti fiscali che, pur utili e testé ricordati, non si ascrivevano certo alla finanza "progressista".

⁷⁷ Cfr. nella amplissima letteratura, già a cavallo dei due secoli: E. R. A. SELIGMAN, *The theory of Progressive taxation*, Baltimore 1894; E. MASÈ-DARI, *La imposta progressiva. Indagini di storia e d'economia delle finanze*, Torino 1897; G. RICCA-SALERNO, *Le entrate ordinarie dello Stato*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. ORLANDO, Milano 1902, IX, p. 172 e sgg.; oggi F. A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960 e nella trad. it., *La società libera*, Firenze 1969, pp. 344-363.

⁷⁸ Ovviamente questi brevi cenni sono semplificatori di un realtà più complessa perché, almeno a livello dei propositi, mai vennero meno i sostenitori, in Italia e in Europa, dell'imposizione progressiva: si vedano E. MASÈ-DARI, *La imposta progressiva* cit., pp. 243-283 e L. BULFERETTI, *Socialismo risorgimentale*, Torino 1975, (1^a ed. 1949), p. 207.

proporzionale fu attuato dagli uomini della rivoluzione francese, la cui preoccupazione assorbente era di abolire i privilegi personali della vecchia nobiltà e di garantirsi contro il pericolo del loro ritorno ...

Questo era il suo merito politico; ma essa aveva anche e soprattutto un merito economico, poiché armonizzava con la legislazione economica del tempo, che si informava al principio della massima produzione e della indefinita accumulazione del capitale ...

In conclusione: l'imposta proporzionale rispetta il giuoco naturale delle forze economiche operanti e resta neutrale tra di esse »⁷⁹.

Sta di fatto che, anche a metà dell'800, a chi invocava la progressività quale strumento di distribuzione dei redditi⁸⁰ o, più sommessamente, ne meditava una parziale applicazione « per correggere i difetti del sistema proporzionale »⁸¹, si rispondeva con la notissima obiezione per la quale « nel momento in cui si abbandona il principio cardinale di esigere da tutti gli individui un'eguale proporzione del loro reddito o della loro proprietà, ci si trova in alto mare senza timone né sestante e non vi sono ingiustizie e follie che non si possono non commettere »⁸².

E anche chi non condivideva questi toni apocalittici e alla progressività dedicò splendide pagine riconosceva che « la giustizia vorrebbe la progressione, la certezza esige la proporzione »⁸³.

In buona sostanza, anche prescindendo dai timori che il solo progetto di una imposizione progressiva suscitava negli ambienti dei "possidentes" e quindi dalla loro ovvia avversione e dalla forte opposizione politica, ragioni

⁷⁹ A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, con pref. di L. EINAUDI (1934, 2^a ed. 1939), ristampa della 2a ed., Torino 1953, pp. 184-186. Nella relazione al progetto di legge sull'imposta di ricchezza mobile Sella, nel 1862, aveva scritto: « La tassazione dei redditi procede logicamente e nettamente: abbandona le antiche vie tortuose, non vuole né proteggere industrie, né favorire classi speciali, né opprimerne altre » (*amplius* G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., p. 119).

⁸⁰ Sulla diffusione dell'idea dell'imposizione progressiva negli ambienti rivoluzionari ottocenteschi si veda A. GALANTE GARRONE, *Filippo Buonarroti e i rivoluzionari dell'Ottocento*, Torino 1951, pp. 294-310.

⁸¹ Così A. SCIALOJA, *I principi di economia sociale esposti in ordine cronologico*, Napoli 1840, pp. 246-254.

⁸² J. R. Mc CULLOCH, *Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System*, Londra 1845, p. 142.

⁸³ M. PESCATORE, *La logica delle imposte*, Torino 1867, p. 17 e sgg. e spec. 24.

ideali, e anche pratiche⁸⁴, per quasi tutto il secolo XIX, fecero preferire le imposte reali a quelle personali, le proporzionali alle progressive⁸⁵.

Fu negli ultimi lustri del secolo scorso⁸⁶ che gli studiosi molto contribuirono⁸⁷ a rendere scientificamente rispettabile quello che prima si riteneva basato su postulati arbitrari, assumendo che a fondamento della tassazione progressiva stava l'idea dell'utilità marginale decrescente in successivi atti di consumo e che, dovendosi garantire nella distribuzione del carico tributario una « uguaglianza di sacrificio », ciò meglio si sarebbe conseguito tassando i redditi con aliquote progressive⁸⁸.

È facile immaginare quale fu l'impatto di queste teorie in anni nei quali le intervenute, rilevanti trasformazioni politiche, economiche e sociali già portavano ad incidere sui principi primi dell'assetto reale dell'imposizione⁸⁹.

Suscitarono resistenze e forti avversioni anche nel mondo accademico⁹⁰ ma confortarono e irrobustirono l'opinione, « frutto del prevalere delle

⁸⁴ Al riguardo Borgatta nel 1946 tra i pregi massimi del metodo reale ebbe a ricordare la possibilità « di attuare un'utile "divisione del lavoro" amministrativo di accertamento » (G. BORGATTA, *Le imposte sul reddito*, in *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, v. Finanza, Relazione, Roma 1946, p. 268 e sgg. e spec. 272-274).

⁸⁵ « Il secolo XIX, può, invero, essere chiamato il secolo dell'imposta reale »: L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze*, La riforma sociale, Torino 1932, p. 141.

⁸⁶ « Dal 1870 in poi hanno ripreso voga le parole di progressività, personalità, globalità, complessità » scrisse L. EINAUDI, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, Torino 1938, p. 195.

⁸⁷ Se ne veda un'efficace illustrazione in F. S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, Napoli 1905, p. 333 e sgg.

⁸⁸ Per la storia dell'incidenza di questi principi e per l'analisi critica cui sono stati sottoposti nei decenni successivi cfr. L. EINAUDI, *Miti e paradossi* cit., p. 179 e F. A. HAYEK, *La società libera* cit., pp. 344-363.

⁸⁹ « Vi fu un graduale mutamento di opinioni dopo il 1880, quando l'equità sostituì l'efficienza come criterio base nella tassazione. Nel momento in cui gli Stati andavano assumendo responsabilità nel garantire il benessere ai cittadini con le scuole, le infrastrutture e le assicurazioni pubbliche contro i rischi della vecchiaia e della disoccupazione, presero piede nuove teorie fiscali. In Europa e in America, nelle società industriali dove esistevano grandi differenze di benessere, la capacità contributiva di ciascuno, non i benefici ricevuti dallo stato, divenne il principale criterio di ripartizione delle imposte » (G. WEBBER e A. WILDAVSKY, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York 1968, p. 320; traduzione nostra).

⁹⁰ Si veda G. ALESSIO, *Ancora dell'imposta progressiva*, in « Rivista italiana per le scienze giuridiche », 1897, pp. 207-221.

correnti democratiche sulla fine del secolo XIX», che l'imposta progressiva sul reddito ben si coniugava «con le finalità di giustizia protese a liberare le classi meno abbienti di parti del carico tributario»⁹¹ e con l'allargamento del suffragio che diede «alle classi popolari il mezzo di fare sentire il proprio peso nella vita pubblica»⁹².

Ma – soggiungo – il sistema di imposizione personale e progressiva acquistò favore anche per una ragione più sostanziale.

«Dopo il grande slancio che la produzione e l'accumulazione della ricchezza hanno di fatto compiuto, si è cominciato a dare di nuovo importanza relativamente maggiore ai problemi della ripartizione della ricchezza. Come, prima della rivoluzione francese, la critica scientifica aveva iniziato il movimento contro gli ostacoli che si opponevano all'aumento della produzione, così, dopo, essa ha cominciato la campagna contro i pericoli sociali della formazione e dell'accenramento delle grandi fortune.

D'onde l'atteggiamento legislativo contro l'eredità e in favore del frazionamento delle grandi proprietà terriere, e poi tutto il crescente edificio della legislazione sociale.

Il sistema di questa legislazione, che indicheremo col nome di politica dei benefici speciali a favore delle classi popolari, si risolve in aggravio di spese pubbliche a carico di tutti i contribuenti. Peraltro, ad impedire poi che di fatto siano pagate dalle stessi classi che se ne avvantaggiano ... l'insieme di queste misure sbocca nella imposizione progressiva, che diventa il fenomeno tributario correlativo del nuovo indirizzo generale di politica economica, in cui i problemi della ripartizione dominano su quelli della produzione»⁹³.

10. *Dai condizionamenti della reale e modesta situazione economica dell'Italia alle ragioni del diminuito "appeal" della monopolistica ipoteca proporzionalistica*

Venendo all'Italia, è bene precisare che il primo ceto politico dirigente, per sua propria cultura, era ben informato del nascente dibattito sulla progressività. Come pure ben sapeva che, secondo le stragrande maggioranza degli studiosi, un'eventuale imposta progressiva non avrebbe violato né la lettera né lo spirito dell'art. 25 dello Statuto albertino («i Regnicoli contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato») e, anzi, essa sarebbe stata il naturale correttivo delle disegualianze indotte dalla imposizione indiretta sui consumi⁹⁴.

⁹¹ E. D'ALBERGO, *La crisi dell'imposta personale sul reddito*, Padova 1931, p. 9.

⁹² B. GRIZIOTTI, *Nuovi orientamenti nei sistemi tributari*, in *Festgabe für Georg von Schanz*, Tübingen 1928, p. 199.

⁹³ A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria* cit., pp. 186-187.

⁹⁴ Si vedano M. PESCATORE, *La logica delle imposte* cit., p. 17 e sgg. e L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 3^a ed. riv., 1883-1885, III, p. 49.

I più avvertiti tra i ministri delle finanze parteciparono al dibattito e colsero il cuore del problema.

Quintino Sella nel 1862, quando l'unità era appena conseguita, ricordava alla Camera che «i redditi di cui ciascheduno dispone sono il mezzo di soddisfare alle necessità e ai piaceri dell'esistenza» e soggiungeva: «Noi vogliamo che l'imposta sia proporzionale al reddito, ma perché lo fosse evidentemente *la semplice proporzione numerica non potrebbe bastare*. Una tassa del 10% su tutti sembrerà affatto equa, perché domanda una lira a chi ne ha 10 e domanda 10 centesimi a chi possiede una lira; ma se l'unica lira del povero è destinata a salvarlo dalla fame e la decima lira del ricco serve perché egli entri in teatro, ciò che in entrambi chiamasi lira non ha una eguale importanza e il contribuire una medesima parte di aliquota corrisponde a sacrifici radicalmente diversi»⁹⁵.

Indicazione che, di lì a pochi anni, Minghetti riprese quando, in un documentatissimo saggio, ammonì che, ferma rimanendo la contingente preferenza per la proporzionalità, «codesta proporzione dell'imposta se si guarda nei suoi effetti, torna più grave a chi meno ha di quello che sia al più abiente; onde per giustificare l'apparente eguaglianza uopo è che sia temperata dalla progressione»⁹⁶.

E neppure nelle pratiche realizzazioni vi fu un aprioristico arroccamento⁹⁷ anche se, negli anni in cui governò la Destra storica, in perfetta sintonia con la scelta dei più avanzati e civili Paesi, i pregi di semplicità, di chiarezza, di generalità e di esattezza del sistema reale e proporzionale di tassazione fecero ancora aggio su ogni altra considerazione, anche su quelle ora ricordate⁹⁸.

A ciò si aggiunga che la introduzione di un'imposta sul reddito complessivo del contribuente presuppone condizioni dell'economia e della fi-

⁹⁵ Così la relazione predisposta dal ministro delle finanze Sella per il progetto di legge presentato alla Camera il 18 novembre 1862 e volto a istituire l'imposta di ricchezza mobile: è pubblicata in *Documenti e discussioni sulla formazione del sistema tributario italiano*, a cura di S. BUSCEMA e N. D'AMATI, Padova 1961, II, p. 45 e sgg.

⁹⁶ M. MINGHETTI, *Dell'ordinamento delle imposte indirette in Italia*, in «Nuova Antologia», 10 (1869), p. 137.

⁹⁷ Si veda *infra* in questo stesso paragrafo.

⁹⁸ Si veda G. MARONGIU, *Alle radici cit.*, pp. 269-274.

nanza più floride di quelle che presentava l'Italia post-unitaria⁹⁹. Scrisse Nitti nel 1905:

« Si constatata assai spesso che nei paesi più progrediti le imposte dirette reali hanno un'importanza sempre minore e che viceversa le imposte dirette personali assumono una importanza crescente. Ebbene, l'imposta reale è indispensabile ai paesi poveri, come la sola che permetta di colpire il reddito alla fonte senza eccezioni o mitigazioni personali: l'imposta personale, perduto il primitivo carattere, corrisponde a condizioni più floride dell'economia e della finanza pubblica »¹⁰⁰.

Certo – negli anni Settanta in cui l'Italia cercava faticosamente il pareggio – l'Inghilterra basava le sue finanze sulle imposte indirette ma per la straordinaria sua ricchezza, poteva limitarsi a colpire generi che non erano di prima necessità. Le grandi entrate dello Stato erano infatti costituite dalle dogane (*customs*) e dalle accise: queste non riguardavano che le bevande spiritose, la birra, la cicoria, il caffè, il tabacco; le dogane colpivano oltre quelle poche merci, il cacao, il tè, alcune frutta secche, consumi non necessari in generale. Nel 1871 su un gettito complessivo di 68,2 milioni di sterline, le dogane resero 20,1 milioni, le accise 22,8, il bollo 3,6, la *income tax* 6,4, la *land tax* e la *house duty* 2,7, l'imposta di successione 4,8, le poste e i telegrafi 5,3 e le entrate diverse 2,5 »¹⁰¹.

In quegli stessi anni l'Italia presentava un bilancio in cui grande era lo sviluppo delle imposte dirette reali sulla ricchezza immobiliare e mobiliare e nel quale le imposte indirette dovevano in parte basarsi su consumi di prima necessità. Ma – osservò al riguardo Nitti – se nei Paesi più progrediti le imposte dirette reali hanno un'importanza sempre minore e viceversa le imposte dirette personali assumono un'importanza crescente « ciò non è tanto merito di una finanza più illuminata ma di una condizione di cose migliore e più vantaggiosa »¹⁰². Orbene, anche Minghetti, anche Sella sapevano che « l'uguaglianza nella misura della tassa non costituisce uguaglianza di gravanza, perché chi ha un reddito di diecimila e paga il decimo, soffre meno di chi ha mille e deve pagare cento »¹⁰³. Ma l'uno e l'altro sapevano anche di

⁹⁹ Nel senso che « nei paesi ad economia ricca il tributo progressivo sul reddito complessivo colpisce i sopraredditi di congiuntura », si veda E. D'ALBERGO, *La crisi* cit., pp. 22-24.

¹⁰⁰ F. S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., p. 388.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 389.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 388 e 395.

¹⁰³ R. GARINO CANINA, *I principi finanziari di Quintino Sella*, in « Rendiconti del Regio

amministrare un Paese non ricco. Nelle scelte fatte avrebbero avuto, quindi, il consenso di Nitti, di Fortunato e di quel grande economista per il quale « un'imposta generale sul reddito da sostituire a quelle reali si adatta bene alle economie più evolute come abbiamo visto a suo tempo; ma non è praticamente possibile che quando alto sia il reddito medio, la pressione tributaria mite: in paesi, cioè, molto ricchi e poco oberati »¹⁰⁴.

Cionondimeno, la preferenza per le imposte reali e proporzionali riguardò, già allora, il sistema fiscale complessivo e non ciascun singolo tributo tant'è vero che, nell'imposta di ricchezza mobile, fin dal 1864, in Italia vi fu, con la discriminazione qualitativa dei redditi e il minimo di esenzione, un accenno di progressione¹⁰⁵.

Né può dimenticarsi che, proprio quando più animato era stato il dibattito sull'istituzione della tassa sul macinato, si era voluta, ad opera soprattutto di Sella, l'estensione a tutto il Regno della tassa di famiglia, conosciuta in Toscana col nome di focatico. E così, dal 1868, i comuni potevano imporre un tributo personale e moderatamente progressivo¹⁰⁶: che poi, nel corso degli anni, lo abbiano fatto, e in che misura, è altro discorso.

Orbene, se quelli ora ricordati erano i punti fermi già acquisiti negli anni '60 e '70 del secolo scorso, e cioè nessuna aprioristica avversione, neppure negli autorevoli ambienti di governo, a una imposizione che fosse anche personale e progressiva (salva la necessità di misurarsi con la dura realtà dell'Italia), le riflessioni degli anni successivi tolsero ulteriore vigore alla monopolistica ipotesi proporzionalistica. Riflessioni importanti anche se, prescindendo da tutte quelle d'indole politica e sociale, ci si limiti al profilo strettamente fiscale.

In un sistema sostanzialmente imperniato su imposte reali e proporzionali, ad aliquote non tenui, l'imposta personale progressiva non solo avrebbe agito come un elemento compensatore della sperequazione nascente dalla differente incidenza dei tributi sui consumi, ma essa sarebbe stata una utile integrazione dell'imposizione sui redditi: avrebbe colpito anche

Istituto Lombardo di Scienze e Lettere », LXXIII (1939-40), p. 565; si veda anche *retro* in questo stesso paragrafo.

¹⁰⁴ E. BARONE, *Studi di economia finanziaria in Scritti di finanza*, Padova 1970, p. 175.

¹⁰⁵ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., pp. 145-149.

¹⁰⁶ In molti comuni l'aliquota oscillava tra l'1% e il 7%.

redditi goduti in Italia ma provenienti da fonti estere che dalle tre imposte vigenti a carattere reale non potevano essere tassati; avrebbe consentito di assoggettare equamente ad imposta quegli incrementi di valori patrimoniali, che saltuariamente e imperfettamente la giurisprudenza tentò di tassare con la imposta di ricchezza mobile; avrebbe permesso di tener conto delle passività e delle imposte e sovrimeposte gravanti sul reddito; avrebbe reso possibile graduare il peso tributario in relazione ai carichi di famiglia; avrebbe ammessa la detrazione, dal reddito, delle quote destinate all'assicurazione sulla vita e contro le malattie, gli infortuni e la vecchiaia del contribuente, della moglie e dei figli; e, infine, avrebbe potuto gravare in misura più sensibile sui contribuenti celibi o ammogliati senza prole e su quelli che non avessero prestato servizio militare onde l'imposta complementare progressiva sul reddito avrebbe agito, altresì, da imposta sui celibi e da imposta militare (spesso invocate e mai istituite).

11. *Le imposte progressive in Europa, e, in particolare, nelle realizzazioni degli alleati della "Triplice"*

Tutte queste premesse, che erano anche motivate consapevolezze, proprio tra gli anni '80 e '90 si erano tradotte in alcuni Paesi in concrete realizzazioni¹⁰⁷, in altri in autorevoli proposte.

Già allora, infatti, tassi progressivi sul solo reddito o sul reddito e sul capitale si applicavano in tutti i Cantoni svizzeri¹⁰⁸ e li accolsero l'Inghilterra, fin dal 1881, per la tassa di successione¹⁰⁹ e l'Olanda, nel 1892, per l'imposta sul capitale e anche sui redditi professionali¹¹⁰, il Baden, la Baviera, il Württemberg, il regno di Sassonia¹¹¹ e le città anseatiche; e non potevano qualificarsi, di certo, progetti "rivoluzionari" quelli adottati, da pochi anni, in Prussia e in Austria, i nostri alleati nella "Triplice".

¹⁰⁷ Per un quadro generale si veda G. RICCA-SALERNO, *L'imposta progressiva e le riforme tributarie di alcuni Stati europei* in « Bulletin de l'Institut international de statistique », 8 (1894), p. 229 e sgg.

¹⁰⁸ E. MASÈ-DARI, *La imposta progressiva* cit., p. 138 e sgg.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 104 e sgg.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 152 e sgg.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 128 e sgg.

L'ordinamento tributario prussiano aveva attraversato sostanzialmente immutato il secolo XIX, registrando poche novità, la bipartizione dell'imposta fondiaria in imposta sui terreni e sui fabbricati (1861), l'esenzione di un *minimum* di esistenza, avvenuta nel 1873 e finalmente l'abrogazione come imposta governativa (1873), e poi anche come imposta comunale, dell'imposta di macinazione e macellazione.

La svolta riformatrice¹¹² avvenne nel biennio 1891-1893 ad opera del ministro Miquel¹¹³ e si svolse in due fasi. Nel 1891 furono istituite l'imposta progressiva sul reddito e l'imposta sull'industria che colpiva tutte le imprese commerciali industriali con sede in Prussia e anche quelle che in Prussia avevano una succursale, un deposito, una fabbrica, oggi si direbbe una stabile organizzazione. Nel 1893 la riforma fu perfezionata con altri tre provvedimenti che soppressero alcune vecchie imposte dirette governative, introdussero un'imposta complementare sul patrimonio e ridisciplinarono la finanza comunale¹¹⁴. Così, al termine dell'azione riformatrice, Miquel, muovendo dal convincimento della dottrina tedesca che le imposte personali meglio convengono allo Stato e le reali agli enti locali, riuscì a creare un sistema tributario nel quale le imposte sui terreni e sui fabbricati furono lasciate ai comuni, mentre allo Stato furono riservate l'imposta sul patrimonio e l'imposta progressiva sul reddito. Questa, fin dal primo anno, ebbe un ruolo importante che, via via, andò crescendo. Nel 1892 i contribuenti (singoli o capi-famiglia) furono 2,44 milioni e nel 1901 salirono a 3,64¹¹⁵; il gettito dell'imposta dai 124,84 milioni di marchi salì, nel 1901, a 186,88. Complessivamente i contribuenti che, nel 1892, formavano l'8,15% della popolazione, dieci anni dopo, nel 1901, erano al 10,71%. Non era e non doveva essere un tributo di massa proprio perché, in virtù dell'esenzione dei

¹¹² Per la descrizione del sistema fiscale della Prussia e dell'intero Reich si veda F. NEUMARK, *La politica finanziaria dalla fondazione dell'Impero allo scoppio della prima guerra mondiale*, in *Economia e finanza in Germania. 1876-1948*, Bari 1988, pp. 71-130.

¹¹³ Johannes von Miquel (1828-1901), esponente di spicco del partito nazional-liberale, fu, con Caprivi, uno degli uomini politici più importanti della Germania nel dopo Bismarck.

¹¹⁴ Per una dettagliata illustrazione di questa riforma si veda J. TIVARONI, *Le imposte dirette sulla ricchezza mobiliare e sul reddito. Storia. Analisi. Riforma*, Torino-Roma 1904, pp. 69-84.

¹¹⁵ Facendosi riferimento ai capifamiglia le persone tassate erano evidentemente di più e furono, nel 1901, su una popolazione di 34 milioni, 13.466.236 di cui 7.192.689 nelle città e 6.273.547 nelle campagne.

redditi inferiori ai 900 marchi, nel 1901, su una popolazione di 34 milioni, più di 20 erano gli esclusi.

Insomma, è vero che Miquel, « con nuove misure protezionistiche, con la concessione di crediti agevolati e di ampi privilegi fiscali ... riconquistò l'appoggio politico degli *Junker* e, allo stesso tempo, si assicurò la loro neutralità nei confronti dei programmi di espansione degli industriali e del nazionalismo sempre più aggressivo di questi ultimi »¹¹⁶ ma è altrettanto vero che quella Prussia volle e realizzò la riforma tributaria del 1891.

Analoga opera fu realizzata in Austria, ove, da lungo tempo, era richiesta una riforma dell'*Einkommen Steuer* tant'è che, fin dal 1860, era stata nominata una Commissione di studio ma senza alcun esito concreto essendo naufragati ben sette progetti di legge. Solo nel 1896 fu introdotta l'imposta diretta personale che, si badi, non mirava né a soddisfare livellamenti sociali né ad ottenere un aumento delle entrate dello Stato, ma solo ad attuare una migliore ripartizione dell'imposta¹¹⁷.

Essa si propose di

« preparare, senza attuarlo di un colpo, il passaggio dall'imposta obbiettiva sul reddito all'imposizione soggettiva sull'entrata, dall'imposizione separata sui singoli redditi a quella unica e generale sull'entrata ... L'imposta personale sull'entrata ha poi il carattere di progressività, e ciò è anche bene, perché essa così corrisponde tanto ai dettami della scienza austriaca, quanto ai desideri dell'opinione pubblica. Avendo però questa imposta, per ora almeno, un carattere di complessità, da un lato il saggio doveva restare basso, e la progressione doveva esser lenta, e dall'altro lato bisognava mantenere la vecchia imposizione sui singoli redditi, cambiandone però in parte i caratteri e introducendo e preparando una diminuzione del saggio »¹¹⁸.

Anche l'imposta austriaca sul reddito personale escludeva la più gran parte dei cittadini tant'è che, nel 1901, essa fu pagata da 2.471.139 abitanti (facenti capo a 837.414 contribuenti) pari al 9,45% dell'intera popolazione (nel 1898 il 7,28): ma, cionondimeno, il suo gettito, nel 1901, fu superiore ai 51 milioni di corone collocando il tributo al quarto posto, dopo la fon-

¹¹⁶ Così R. MARRA, *La questione agraria in Germania*, in *La libertà degli ultimi uomini. Studi sul pensiero giuridico e politico di Max Weber*, Torino 1995, p. 114.

¹¹⁷ Al progetto collaborano illustri economisti come Von Bohm-Bawerk e Roberto Meyer.

¹¹⁸ H. VON SCHULLERN-SCHRATTENHOFEN, *La riforma tributaria in Austria*, in « La Riforma Sociale », IV, vol. VII (1897), p. 369 e sgg.

diaria (56 milioni), l'imposta sui fabbricati (76 milioni) e l'imposta sulle industrie obbligate alla pubblicazione dei bilanci (53 milioni)¹¹⁹.

12. *Le minoritarie iniziative italiane: la progressività tra le proposte di Giolitti e il progetto di Lazzaro Gagliardo, ministro delle finanze*

Quello descritto essendo il panorama europeo, in Italia, nei primi anni '90, si era ancora ai progetti.

Tale era e rimarrà anche quello presentato il 23 novembre 1893 da Lazzaro Gagliardo, già deputato¹²⁰ e senatore da poco più di un anno¹²¹ che, nel mese di maggio, Giolitti aveva voluto come ministro delle finanze¹²² nel suo primo governo formatosi nel maggio del 1892: e Gagliardo, a conferma di un rapporto fatto non solo di grande reciproca stima ma di una cordialità che assai spesso tracimava in affetto¹²³, accettò nonostante ben conoscesse

¹¹⁹ *Amplius* si veda A. RAFFALOVICH, *L'impôt personnel sur le revenu en Autriche*, in «L'Economie français», maggio 1901.

¹²⁰ Il genovese Gagliardo era stato eletto deputato, per la prima volta, nel gennaio del 1881 e immediatamente confermato alle successive elezioni dell'ottobre del 1882, le prime a scrutinio di lista, con i votanti aumentati da 600.000 a circa tre milioni.

Aderì a quel piccolo gruppo, di cui faceva parte anche Giolitti, che non osteggiava Depretis ma che era molto critico nei confronti della politica finanziaria e fiscale di Magliani.

Si dimise, per protesta, nel 1885, dopo l'approvazione della legge "Genala" sulle convenzioni ferroviarie ma i Genovesi lo rimandarono alla Camera e nel 1886 lo collocarono al primo posto, il più votato, tra gli eletti.

¹²¹ Ragioni di salute lo indussero a dimettersi da deputato nel febbraio 1892 ma Giolitti, per la prima volta presidente del Consiglio, lo fece nominare senatore nel giugno 1892 con un decreto che, privilegio rarissimo, conteneva solo il suo nome.

¹²² Lorenzo Gagliardo era già stato sottosegretario di Giolitti quando questi, nel secondo governo Crispi, aveva ricoperto la carica di ministro del Tesoro e dal settembre del 1890 (a seguito delle dimissioni "coatte" di Seismit Doda) aveva retto *ad interim* anche le Finanze. L'8 dicembre 1890 Giolitti si era dimesso dalla cura dei dicasteri economici per tutelare le «auspiccate economie di bilancio» e quindi anche «la riduzione delle spese militari e coloniali» (si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., p. 372 e sgg.) e «un quarto d'ora dopo si dimise pure il mio sottosegretario, Lazzaro Gagliardo, già garibaldino, ferito al Volturmo e nel Tirolo, e che ricordo sempre come uno dei maggiori galantuomini e degli uomini di maggiore buon senso che io abbia incontrati» (così G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Milano 1922, I, p. 55).

¹²³ Si vedano le numerose lettere pubblicate in *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant'anni di politica italiana*, Milano 1962, I, a cura di P. D'ANGIOLINI; fra le tante in quella

le nubi che si andavano addensando sul capo del suo presidente del Consiglio per effetto dello scandalo della Banca Romana ¹²⁴.

L'ispiratore del progetto fu il presidente del Consiglio con un discorso tenuto il 18 ottobre 1893 a Dronero ma rivolto all'intero paese ¹²⁵.

Giolitti, introducendo il tema, aveva ribadito che « tutto ciò che si potrà ottenere da ulteriori economie, da riforme sarà necessario per iniziare una riforma tributaria che temperi alcune tasse le quali intralciano il movimento economico del paese e alcune di quelle che cadono sui consumi di prima necessità » ma aveva anche soggiunto che « oggi di fronte ad una vera necessità di Stato, credo venuto il momento nel quale si devono aumentare le entrate rivolgendoci alle classi più agiate della società » ¹²⁶.

« Basta considerare – soggiunse Giolitti – che alcune imposte, come la tassa sul sale, il dazio doganale sui cereali, sul petrolio, sullo zucchero, i dazi di consumo sui generi di prima necessità, le tasse fisse sugli affari gravano egualmente tanto il povero quanto il ricco, tanto il piccolo quanto il grande proprietario, per avere la evidente dimostrazione che sui piccoli redditi la percentuale che preleva lo Stato è più alta di quella che cade sui redditi maggiori.

L'aggiungere al nostro sistema tributario un aggravio il quale cada esclusivamente sui ricchi non farà altro che ristabilire la proporzionalità voluta dall'articolo 25 dello Statuto fondamentale del Regno.

del 7 novembre 1897 di Gagliardo a Giolitti vi si legge: « Crescendo in età, non avendo figli, e conoscendo gli uomini, la vena degli affetti si dissecca un po', ma quel che ne resta se lo dividono in pochi, e ai pochi si vuole un gran bene » (*ibidem*, p. 302).

¹²⁴ Proprio in relazione alla dura e agitata situazione politica che rendeva difficile attuare le necessarie riforme fiscali, Gagliardo il 5 ottobre 1893 pregò Giolitti di presentare al sovrano le sue dimissioni (si veda la lettera pubblicata in *ibidem*, pp. 190-191; in quella successiva dell'8 ottobre lo stesso Gagliardo scrisse a Giolitti di tenerla in tasca, la lettera, e di farne l'uso che avesse ritenuto più opportuno, *ibidem*, pp. 191-192), Ebbene Giolitti, « a sua volta, annunciò al re che se Gagliardo non avesse ritirato le dimissioni, avrebbe presentato, lui pure, le sue » (così N. VALERI, *Giolitti*, Torino 1971, p. 130). La crisi fu provvisoriamente evitata, grazie all'intervento del re stesso e di Rattazzi che convinsero Gagliardo a rimanere al suo posto.

¹²⁵ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari*, Torino 1952, spec. pp. 146-58; è un discorso importantissimo non solo perché Giolitti si riallacciava al tema a lui caro della politica democratica contrapposta a quella imperiale (si veda il discorso tenuto a Caraglio il 7 dicembre 1886 in *Discorsi parlamentari* cit., pp. 105-106) ma perché denunciò quale « ostacolo principalissimo al miglioramento delle classi meno abbienti l'opera di coloro i quali credono potersi le questioni sociali risolvere con la violenza ».

¹²⁶ G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., p. 152.

Partendo da questi concetti di giustizia sociale e di necessità dello Stato, noi proporremo due leggi: l'una per modificare la tassa sulle successioni, l'altra per stabilire un'imposta progressiva sopra coloro che abbiano un reddito netto superiore a lire 5.000.

Quanto alle tasse di successione, tre ordini di provvedimenti riteniamo necessari. In primo luogo proporremo delle misure dirette ad evitare che sfuggano alla tassa i capitali mobiliari; sono sei miliardi i valori al portatore che oggi sfuggono quasi interamente alla tassa. In secondo luogo, proporremo di graduare più razionalmente la tassa fra i diversi gradi di parentela e di renderla più conforme ai principi del nostro diritto civile. Infine, proporremo di aumentare progressivamente la tassa per le successioni maggiori, giungendo per le successioni superiori a lire 500.000 ad un aumento di metà della tassa.

L'imposta progressiva sopra i redditi netti superiori a lire 5.000 sarebbe così organizzata.

Fatto il cumulo dei redditi che a ciascun contribuente derivano da terreni, da fabbricati e da ricchezza mobile sia questa riscossa per ruoli, sia riscossa per ritenuta, e detraendo da tali redditi le imposte che già li colpiscono e tutte le passività legalmente accertate, noi proporremo di lasciare esenti da ogni nuovo aggravio i redditi fino alle lire 5.000 nette. Per i redditi netti superiori alle lire 5.000 proporremo di imporre una tassa la quale, cominciando dall'uno per cento, giunga progressivamente fino al 5 per cento, per i redditi netti che superano le lire 100.000.

Dalle modificazioni alla tassa sulle successioni e dall'imposta progressiva sulla rendita noi ci rimpromettiamo una somma non inferiore a 35 milioni. Altri cinque milioni potremmo ottenere da proventi di minor conto, ché abbiamo in mira di correggere errori dimostrati dall'esperienza. Così l'entrata dello Stato sarà rafforzata di almeno 40 milioni.

Le modificazioni alla tassa di successione e la imposta progressiva sulla rendita, oltre all'essere conformi ai dettati della più stretta giustizia, hanno il grande vantaggio di dare immediatamente il prodotto netto che se ne può attendere; di non richiedere nuovi uffici o altra spesa d'impianto; di non recare disturbo ad alcuna industria, ad alcun ramo di attività economica; esse costituiscono un prelevamento fatto sui redditi che non provvedono alle necessità della vita, ma costituiscono agiatezza o ricchezza, e a carico di quelle classi sociali che risentiranno più direttamente il beneficio del restauro della finanza e del rialzato credito del Paese »¹²⁷.

Con queste proposte Giolitti veniva incontro alle istanze di coloro che, anche in autorevoli sedi politiche¹²⁸, ritenevano giunto il momento di inte-

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 153-154.

¹²⁸ Rivolto agli elettori di Iseo il 23 ottobre 1892 Zanardelli aveva detto: « Obiettivo precipuo delle nostre finanze, dei nostri ordinamenti tributari, quello deve essere di una trasformazione democratica mediante la quale si colpisca la ricchezza e non la miseria, alleviando i balzelli che maggiormente gravano i non abbienti, e ciò senza arrestarsi, quando l'imposta non attenti a se stessa, innanzi al tema della sua progressività, progressività di cui alcuni esempi presenta la nostra stessa legislazione odierna » (G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari*, Roma 1905, I, p. 336).

grare le imposte reali e proporzionali sui redditi con un tributo personale e progressivo sul reddito globale.

A queste indicazioni si ispirò il progetto che il ministro Gagliardo presentò il 23 novembre 1893¹²⁹. Esso prevedeva, infatti, la istituzione di una imposta generale, moderatamente progressiva, sulla rendita complessiva netta di ogni cittadino, da affiancarsi agli altri tributi diretti esistenti¹³⁰. Duplice era il fine secondo il pensiero del ministro proponente, procurare all'erario un maggior gettito e ristabilire un certo equilibrio tra la imposizione diretta e la indiretta sui consumi, turbato dallo sproporzionato peso di quest'ultima.

Era una imposta di carattere eminentemente personale, in quanto escludeva dalla sua applicazione le società, gli istituti di credito, i corpi morali e tutti gli altri enti che avessero carattere di collettività, ed assumeva quindi come soggetti passivi le sole persone fisiche. Fermo il pensiero del ministro proponente di far gravare il nuovo tributo, con aliquote progressive, sulla sola agiatezza, si fissava il *minimum* d'imposizione nella cifra di reddito superiore alle lire 5.000, da determinarsi sommando tutti i redditi pei quali uno stesso contribuente trovavasi già iscritto agli effetti delle tre imposte dirette esistenti.

I vari redditi venivano assunti – nel procedimento di valutazione – per il loro ammontare *imponibile* depurato delle imposte e sovrimposte e non per il loro ammontare netto; con il che, fatta implicitamente differenziazione tra le varie fonti dei redditi, e ammesse le relative riduzioni, veniva di conseguenza ad applicarsi, anche in sede d'imposta complementare sul reddito, il principio della discriminazione qualitativa dei redditi singoli¹³¹, che altri progetti trascuravano, in quanto assumevano, senza alcun altro temperamento, l'ammontare *netto* dei redditi.

La misura dell'aliquota, fissata in ragione dell'1 per cento, pei redditi compresi fra lire 5.000 e lire 10.000, cresceva progressivamente fino ad un

¹²⁹ *Atti Parlamentari*, leg. XVIII, sess. I, 1892-93, stampato n. 285.

¹³⁰ Per l'imposta di successione si veda il par. successivo.

¹³¹ In questo modo l'Italia, unico paese al mondo, avrebbe visto garantite, con accenti di grande modernità, entrambe le discriminazioni, quella qualitativa tra tipi di redditi dall'imposta di ricchezza mobile, e quella quantitativa tra redditi, dall'istituendo tributo personale e progressivo.

massimo del 5 per cento pei redditi superiori a lire 100.000, con una previsione di gettito di circa venti milioni di lire. Fermo l'obbligo della soggezione all'imposta di ogni reddito, compresi quelli provenienti dai titoli di Stato, il progetto conteneva, nella parte concernente le norme di carattere procedurale, una notevole disposizione relativa a questi titoli, a quelli emessi da enti morali e società di ogni specie e agli interessi di depositi a risparmio e in conto corrente.

Su tal punto le serie difficoltà che si sarebbero incontrate per identificare i possessori dei titoli al portatore avrebbero dovuto superarsi, secondo l'intendimento del ministro, mercé l'obbligo fatto ai presentatori dei titoli stessi, di rilasciare (all'atto in cui li esibissero per le riscossioni degli interessi o dividendi) una *dichiarazione giurata* – vero e proprio *affidavit* all'interno – con cui doveva farsi designazione del relativo proprietario. Notevole era questa disposizione, la quale importava, nei casi di dichiarazione fatta in frode, oltre che una pena pecuniaria, anche quella del carcere.

13. *Il rigetto del progetto Giolitti-Gagliardo e di quello, successivo, di Sonnino*

Ebbene, se questi furono i propositi manifestati da Giolitti e tradotti da Gagliardo in un progetto di legge, nulla toglie alla loro validità la constatazione che, con ogni probabilità, Giolitti intese lasciare un buon ricordo politico di sé quando già dava per scontata la caduta del proprio governo, che avvenne pochi giorni dopo¹³².

È vero, piuttosto, che ben pochi volevano apportare modificazioni strutturali all'ordinamento tributario.

Se ne ebbe la riprova quando venne in discussione il progetto predisposto da Sonnino¹³³, ministro del tesoro e delle finanze, nel gabinetto Crispi che succedette a Giolitti.

In esso, per provvedere ai bisogni dell'erario e per avvicinarsi al pareggio, Sonnino prevede anche l'istituzione di una nuova imposta generale. Essa era certamente la proposta più qualificante perché si sarebbe tradotta

¹³² Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., p. 413 e sgg.

¹³³ Progetto Sidney Sonnino, 21 febbraio 1894, A. P., Legislatura XVIII, I Sessione, stampato n. 298.

in una modificazione della struttura dell'ordinamento tributario accentuandone la personalizzazione.

Secondo il progetto, presentato il 21 febbraio 1894, la nuova imposta sull'entrata avrebbe dovuto aggiungersi ai tributi diretti dello Stato e degli enti locali. Lo scopo, quindi, non era soltanto di rafforzare il bilancio e di soddisfare le crescenti esigenze dell'erario, ma anche di compensare, con un nuovo tributo, complementare agli esistenti, le disuguaglianze nella distribuzione delle gravanze pubbliche.

Per altro, se il principio informatore coincideva con quello cui si erano ispirati Giolitti e Gagliardo, radicalmente diverso era l'assetto che Sonnino intendeva dare all'imposta sull'entrata: diversi i contribuenti, diversi i tassi, diverso l'oggetto imponibile. Il soggetto passivo non era la persona fisica ma la famiglia, tassata per la sua globale capacità contributiva e quindi per tutti i redditi posseduti dai suoi componenti. Il minimo di imposizione era fissato in una cifra assai più bassa di quella risultante dal progetto Gagliardo e precisamente in 2000 lire nette, col diritto a una detrazione fissa di 1.500 lire nel passaggio dal reddito netto a quello imponibile. Il novello onere sulla capacità contributiva della famiglia discriminava tra i diversi livelli di agiatezza: e invero esso avrebbe dovuto colpire i redditi superiori alle 4000 lire imponibili con l'aliquota dell'1,50 mentre diventava degressivo per i redditi compresi tra le 1.500 e le 4.000 lire imponibili, che sarebbero stati tassati con l'aliquota dell'1 per cento.

Ma, ciò che più caratterizzava il progetto Sonnino era il procedimento di valutazione dei redditi o meglio ancora la determinazione e la quantificazione della base imponibile. Lo si volle essenzialmente indiziario. Infatti, anziché cogliere l'entrata nelle diverse fonti della sua produzione, si volle presumerla indirettamente, guardando alle manifestazioni esterne e indirette della spesa. Fu scelto, così, come indice di commisurazione del reddito, l'ammontare della spesa per l'abitazione, ritenendola, più di ogni altra, idonea a valutare il grado di agiatezza del contribuente. Si osservò al riguardo che essa aveva in sé questi importanti caratteri essenziali, l'universalità del bisogno cui corrisponde, il presumibile rapporto con le possibilità di spesa, la facilità di constatazione. Questi erano i tratti caratteristici del nuovo modello impositivo che fu, però, anch'esso accantonato.

Come ho già narrato, dei molteplici aggravii tributari proposti da Sonnino, la Commissione parlamentare approvò l'aumento del prezzo del sale, la maggior tassa sulla vendita degli spiriti, l'aumento delle tasse di successione

ma respinse la nuova imposta sull'entrata. « Come si può pensare – osservarono i “Quindici”, – ad iniziare la trasfigurazione del nostro difettoso sistema tributario nel momento stesso che si propone di rafforzarlo intensificandolo nelle imposte dirette ed aggravando i consumi anche necessari? ».

Era all'evidenza un sofisma perché, nella prospettiva sonniniiana di un sforzo complessivo consistente, il nuovo tributo avrebbe garantito un ulteriore gettito. Di contro, nella prospettiva di chi lo considerava « un mezzo di indispensabile perequazione del nostro complessivo sistema tributario » avrebbe consentito « un pronto sgravio di alcuni consumi popolari »¹³⁴.

Sta di fatto, però, che l'uno e l'altro progetto (quello di Gagliardo e quello di Sonnino) si lasciarono rovinosamente cadere. E se ciò accadde per il secondo che prevedeva un tributo personale con una progressività appena accennata, può immaginarsi quale fu l'accoglienza per l'iniziativa Giolitti-Gagliardo che, sulla progressione, era un po' meno timido. Le obiezioni non furono tecniche, ma, come dirò, quelle tutte e solo politiche e ideologiche per le quali le tasse progressive erano di per sè ingiuste, contrarie allo Statuto, sperequate, socialiste, rivoluzionarie¹³⁵.

Ricordo, a mo' di esempio, che un giornale, che pure nel novembre del 1892 aveva appoggiato i candidati giolittiani, « Il Corriere mercantile », in un articolo significativamente intitolato *Nel mondo della Luna* definì follia pura la proposta istituzione di una imposta progressiva e qualificò il gabinetto Giolitti « il più nefasto dei ministeri italiani, un vero ministero jettatore »¹³⁶.

14. *La progressività nella imposta di successione*

La lettura del progetto “Gagliardo” rende necessarie alcune precisazioni che valgono anche a fare comprendere i diversi intendimenti di coloro, una minoranza, che si attivarono per modificare la struttura dell'ordinamento tributario in senso progressivo.

¹³⁴ Si veda *amplius*, G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica*, cit., pp. 434.

¹³⁵ Per questi aggettivi si veda *infra* al par. sedicesimo.

¹³⁶ Si veda G. RATTI, *Il Corriere Mercantile di Genova dall'Unità al fascismo*, Parma 1973, p. 124.

Con riguardo alla imposta di successione, già negli ultimi lustri del secolo si erano andate affievolendo tutte le questioni pregiudiziali, tutte le obiezioni d'ordine teorico che erano state mosse prima allo stesso tributo e poi all'applicazione di tassi progressivi.

Anzi, si insegnava e si scriveva che esso aveva il pregio di soddisfare, con una buona approssimazione, tutti i principali postulati dell'imposizione. Era un tributo generale e giusto, che, contrariamente a quanto si era detto e scritto, non intaccava il capitale e non era d'ostacolo al risparmio e a questi requisiti accompagnava altri pregi tecnici e finanziari: la comodità nel pagamento, l'economia nelle spese di riscossione, l'elasticità e la sua indubbia funzione sociale¹³⁷.

E, si soggiungeva, colla ragione progressiva, col minimo di esenzione e colla graduazione delle aliquote, secondo i gradi di parentela, esso rispondeva, mirabilmente, ai fini che si volevano raggiungere, ripartire il carico in maniera più equa fra i maggiori contribuenti e tassare l'intera capacità economica.

Ne costituivano riprova le riforme attuate in Inghilterra – con una modesta progressività, il gettito fiscale dai 10 milioni di sterline si era accresciuto di più di tre milioni – e progettate in Francia¹³⁸.

Anche in Italia qualche progetto in tale senso era stato avanzato: dal ministro Grimaldi, nel 1889, secondo il quale doveva introdursi nell'imposta sulle successioni una limitata applicazione della scala progressiva, esclusa la linea retta¹³⁹ mentre ancora più ampio e articolato era il disegno di riforma presentato alla Camera dei Deputati il 23 novembre 1893, ancora una volta da Lazzaro Gagliardo: vi si prevedeva la distinzione fra il quinto e il sesto grado e così tra i successivi sino al decimo, l'applicazione del criterio di progressività, la determinazione di un limite minimo di esenzioni, la disciplina del sistema di valutazione degli immobili e alcune cautele contro l'evasione della ricchezza mobiliare.

Ma non è qui il caso di indugiare sul contenuto più specifico di quei lontani progetti. È sufficiente rilevare, come fu rilevato, che la loro efficacia

¹³⁷ Se ne veda l'ampia illustrazione da parte di L. NINA, *Successioni (tasse sulle)* in *Il Diritto italiano*, Torino 1925 (ma la voce è del 1902), pp. 861-874.

¹³⁸ Si veda G. RICCA SALERNO, *L'imposta progressiva sulle successioni in Inghilterra e in Francia*, in «Nuova Antologia», 146, 1° aprile 1896, p. 473.

¹³⁹ Si vedano *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, 3^a sess., 1889, Doc. n. 43.

pratica era in gran parte frustrata dalla gradazione uniforme dei saggi (o lievissimamente progressiva) applicata alle successioni in linea retta, ove, invece, v'era la maggior parte della materia imponibile.

Furono conseguentemente elaborati studi documentati, analitici e autorevoli dei quali, ai nostri fini, è sufficiente ricordare quello i cui risultati, a differenza di altri, non peccarono né di un facile ottimismo¹⁴⁰ né di una aprioristica repulsa¹⁴¹.

Ricca Salerno, a questo studioso ci si riferisce, calcolò che, anche considerando esenti le successioni pari o inferiori alle 500 lire, applicando, alle successioni in linea retta, i saggi dell'1,20, dell'1,60 e del 2 per cento alle tre classi, da 500 a 4.000 lire, da 4.000 a 10.000 e da 10.000 a 50.000, si sarebbe ottenuto un gettito di quasi quattro milioni (3.899.154) che, sommato a quello delle classi superiori, avrebbe formato un totale di quindici milioni (15.162.014).

Così che nella sola linea retta, con una moderata progressione dall'1,20 al 4%, che era il massimo fissato in Inghilterra e progettato in Francia, si sarebbe ottenuto un aumento importante nel gettito e si sarebbe operato, in pari tempo, uno sgravio considerevole per i minori contribuenti, sia ribassando l'aliquota dall'1,60 all'1,20 per le successioni inferiori a 4.000 lire sia stabilendo un minimo di esenzione.

Applicando, soggiunse Ricca Salerno¹⁴², le stesse aliquote progressive ai coniugi, e ai collaterali, già tassati con aliquote diverse secondo i gradi di parentela, si sarebbe ottenuto un ulteriore aumento di gettito (e un alleggerimento di carico per i minori contribuenti), onde si sarebbe potuto fare assegnamento sopra un'entrata complessiva di almeno 55 milioni con un aumento di 18, 20 milioni rispetto a quanto il tributo sulle successioni ren-

¹⁴⁰ Garelli concluse che un tributo successorio progressivo avrebbe potuto rendere, anche con aliquote modeste, 160 milioni che, però, presupponevano accertato l'intero presunto ammontare dei cespiti e dei valori ereditari (A. GARELLI, *L'imposta successoria*, Torino 1896, p. 169).

¹⁴¹ Di converso Fenoglio affermò che nessun giovamento ne avrebbe tratto il gettito ma, come gli fu obiettato, si trattava di calcoli del tutto insufficienti e insoddisfacenti (*Relazione sull'imposta progressiva al primo Congresso delle Società economiche di Torino*, Torino 1893, p. 8 e sgg.).

¹⁴² Si veda G. RICCA SALERNO, *L'imposta sulle successioni in Italia*, in «Nuova Antologia», 153, 1° maggio 1897, p. 106.

deva: ricordo che il gettito dell'imposta di successione, salito fino ai 215 milioni nel quinquennio 1887-1892, era sceso a 188 milioni nel quinquennio successivo e poi ancora a 187 fra il 1897 e il 1902.

Questi intenti rimasero però lettera morta al pari delle innovazioni contenute nei provvedimenti d'ordine economico presentati alla Camera dei Deputati il 16 giugno 1898 dai ministri Branca, Luzzatti e Afan de Rivera¹⁴³: vi si prevedeva l'esenzione per le successioni inferiori alle 500 lire e l'aumento progressivo delle aliquote in ragione dell'entità delle singole quote individuali, limitatamente ai più lontani gradi di parentela in linea collaterale ma le proposte non furono neppure esaminate dalla Commissione parlamentare.

Il secolo si chiuse senza che neppure questa modesta progressività trovasse ingresso nel nostro ordinamento ma era difficile qualificarla di "socialista" e di "rivoluzionaria".

15. *La progressività nelle imposte sui redditi e, all'interno di queste, la distinzione tra la progressività quale unico criterio ispiratore di un sistema tributario e le imposte "complementari"*

Identiche precisazioni devono essere fatte con riguardo alla utilizzazione della progressività nell'ambito dell'imposizione diretta sul reddito.

Al riguardo, già allora, infatti, si contendevano il campo due soluzioni.

V'era chi si riferiva alla istituzione di una imposta personale e progressiva ma *complementare* alle esistenti imposte dirette, reali e proporzionali sui redditi e di esse integrativa e chi, invece, patrocinava un'imposta *unica*, personale e progressiva, volta a sostituire e assorbire quelle reali e proporzionali sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile.

Questa seconda era un ideale anche secondo alcuni di coloro che pure la progressività sostennero e difesero e che perciò nel concreto confidavano almeno in una correzione delle imposte reali e proporzionali esistenti¹⁴⁴.

¹⁴³ Era il quinto ed effimero gabinetto Rudini.

¹⁴⁴ « Il mio ideale tributario – scrisse Conigliani – è un'imposta progressiva sul reddito a scopo politico sociale: imposta *unica tra le dirette* (accanto, cioè, a una imposta pure graduata sulle successioni e ad imposte indirette sui consumi voluttuari) [...] Per me è un ideale! perciò vorrei attualmente migliorate e corrette le imposte reali esistenti » (C. A. CONIGLIANI, *Un'ultima risposta all'on. Naquet*, in « La riforma sociale », II, vol. III, 1895, p. 44).

Era un ideale non facile da attuare nelle condizioni economiche dell'Italia di allora perché, come scrisse un grande economista, «un'imposta generale sul reddito da sostituire a quelle reali si adatta bene alle economie più evolute come abbiamo visto a suo tempo; ma non è praticamente possibile che quando alto sia il reddito medio, la pressione tributaria mite: in paesi, cioè, molto ricchi e poco oberati»¹⁴⁵.

Ideale che era stato portato nelle aule del Parlamento dai radicali prima ancora dei socialisti. Nel 1885 i deputati Marcora e Ferrari si opposero alla legge di perequazione fondiaria in nome di una grande riforma dell'allora vigente sistema tributario.

Il progetto, come precisò lo stesso Ferrari nell'ordine del giorno che svolse l'11 dicembre 1885, era quello di «addivenire alla riforma dei tributi diretti sulla base di una imposta unica e progressiva sull'entrata» «di una imposta che si distingue dalle altre imposte per alcuni suoi caratteri principali: è, cioè, personale e soggettiva; colpisce la capacità contributiva nel suo complesso, indipendentemente dalle varie fonti di reddito»¹⁴⁶.

E i socialisti, di lì a qualche anno, quando furono discussi i provvedimenti finanziari di Sonnino, rilanciarono una riforma tributaria ispirata a una forte progressività:

«Noi crediamo necessario, disse il deputato Agnini, una riforma radicale del nostro sistema tributario il quale, oltretutto complesso e intricato, è anche la negazione della giustizia; ... il provvedimento di radicale efficacia e che risponde a criteri equi, provvidi, liberali è quello dell'imposta progressiva sul reddito ... Nell'imposta fortemente progressiva con l'esenzione delle quote minime, sta il mezzo per rallentare il vertiginoso accumularsi dei capitali e ridurre entro certi limiti la stridente sperequazione che è fra le varie classi sociali»¹⁴⁷.

Ben si intende che, nel concreto, i socialisti non cessarono dal proporre e dal sostenere progetti che, seppure non collimanti col modello ideale, andavano nel senso della progressività.

E così Agnini e Costa quando, nel gennaio-febbraio del 1898, fu discussa la riduzione temporanea del dazio doganale sul grano proposero la

¹⁴⁵ Così E. BARONE, *Studi di economia finanziaria* cit., loc. cit., p. 175.

¹⁴⁶ La citazione solo esemplificativa è tratta da G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 250-254 e *ivi* i riferimenti anche ad altri progetti.

¹⁴⁷ Così G. AGNINI, discorso dell'8 luglio 1895, in A. P., Leg. XIX, *Discussioni*, I, p. 823.

sua totale abolizione e, per compensare le minori entrate, l'applicazione di una imposta progressiva sui redditi superiori alle tremila lire; e così, ancora, nei comuni si batterono per la valorizzazione dell'imposta di famiglia¹⁴⁸.

Ma, tornando al modello ideale e alla conseguente progettazione, esso non aveva nulla in comune con i progetti di chi invocava una imposta progressiva e complementare alle esistenti imposte reali sui redditi reali e proporzionali.

In altre parole, chi voleva una imposta *unica*, personale e progressiva¹⁴⁹ intendeva mutare radicalmente la struttura del sistema fiscale complessivo e quindi considerava la questione finanziaria soprattutto come un aspetto della questione sociale. Chi, invece, voleva un'imposta personale e progressiva, ma complementare, era attento ad una maggiore giustizia, ma anche preoccupato degli equilibri del bilancio dello Stato.

Diverse le prospettive, opposti i giudizi sull'esistente. Giolitti e Gagliardo non presero in nessuna considerazione la eventualità di abolire le allora vigenti imposte dirette per sostituirle con una imposta unica sul reddito. E ciò non solo perché, come tutti i ministri delle Finanze, avevano giustamente la preoccupazione della incidenza sul gettito e giudicavano, quindi, pericoloso fare un salto nel buio in un momento in cui la finanza reclamava nuove cospicue entrate.

Ma anche perché essi condividevano il giudizio sostanzialmente positivo che illustri studiosi avevano dato¹⁵⁰ e daranno del sistema tributario italiano che, « nel campo delle imposte dirette fu, nelle grandi linee, ben congegnato dalla prima generazione di statisti italiani »¹⁵¹.

¹⁴⁸ Si veda P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., p. 183 e sgg.

¹⁴⁹ Il punto 22 del programma minimo approvato al Congresso di Roma (settembre 1900) dal Partito socialista prevedeva: « Riforma tributaria: abolizione dei dazi di frontiera sul grano e sugli altri generi di consumo popolare. Abolizione del dazio consumo e di ogni imposta indiretta. Imposta unica progressiva e globale sui redditi e sulle successioni ... ».

¹⁵⁰ Uno dei più illustri studiosi tedeschi, nello splendido studio comparato sulle finanze dei principali paesi, giudicò l'ordinamento tributario italiano un esempio di semplicità rispetto ai sistemi degli Stati tedeschi: si veda A. H. G. WAGNER, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1886-88, III, pp. 221-222 (questo giudizio non poteva tenere conto della riforma attuata in Prussia tra il 1891 e il 1893).

¹⁵¹ « Mi piace constatare – scriverà Graziani di lì a pochi anni – che il nostro ordinamento tributario non è così empirico quale si va affermando da molti nè presenta una complessità o

«Esso è armonicamente costruito, dirà Meda, superiore per molti rispetti ai più celebrati sistemi stranieri: e costituisce una eccellente base per l'edificio più perfetto che oggi è urgente costruire»¹⁵²; e Luigi Einaudi soggiungerà che «entro i limiti di un sistema di imposte sui redditi, il sistema italiano, tuttavia, eccelleva forse su quasi tutti gli altri sistemi contemporaneamente adottati dagli altri Stati d'Europa»¹⁵³.

Si trattava, in altre parole, non di mutare radicalmente la struttura dell'ordinamento tributario vigente, non di sovvertire quei principi che avevano guidato la finanza per quasi tutto il secolo XIX, ma di integrare l'esistente con un nuovo tributo che facesse tesoro dell'esperienza e di un nuovo senso di giustizia.

E l'una e l'altro stavano lì a dimostrare che, in un sistema sostanzialmente imperniato su imposte reali e proporzionali ad aliquote non tenui, l'imposta progressiva e complementare avrebbe agito come un elemento compensatore della sperequazione nascente dalla differente incidenza dei tributi sui consumi, sperequazione aggravata fra i contribuenti piccoli, medi e ricchi se i loro redditi fossero rimasti colpiti unicamente da imposte proporzionali.

E non a caso, soggiungo, i sostenitori dell'imposta "complementare" intendevano appoggiare il nuovo tributo al tronco delle imposte reali e proporzionali, sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile. In questo modo, oltre a mantenere la apprezzabilissima discriminazione qualitativa dei redditi¹⁵⁴, risolvevano sul piano tecnico almeno tre problemi che l'introduzione dell'imposta "unica" avrebbe lasciato sul tappeto.

In primo luogo potevano prevedere per il tributo personale un'aliquota moderatamente progressiva; l'imposta unica, invece, per garantire un gettito che comprendesse anche quello delle (soppresse) imposte reali, avrebbe dovuto adottare aliquote elevate fin dai primi e più bassi gradini dell'im-

complicazione singolare o ingombrante» (A. GRAZIANI, *Il sistema tributario italiano*, in «Rivista del circolo giuridico napoletano», 1901, p. 7).

¹⁵² F. MEDA, *La riforma generale delle imposte dirette sui redditi*, Milano 1920, pp. 74-75.

¹⁵³ L. EINAUDI, *La guerra* cit., p. 17 per il quale «nel 1864, quando fu creata, l'imposta mobiliare venne concepita con grandiosità e semplicità di linee» (*ibidem*, p. 14).

¹⁵⁴ Talmente apprezzabile che essa fu mantenuta anche dalla riforma tributaria realizzata tra il 1971 e il 1973 (con l'istituzione dell'imposta locale sui redditi) ed è stata abbandonata solo recentissimamente con l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive.

ponibile incentivando, così, quella pericolosa maggiore evasione che si intendeva, invece, ridurre.

In secondo luogo, la conservazione delle tre imposte fondamentali e reali avrebbe costituito il primo e più importante fondamento per l'accertamento del reddito complessivo. «Se non c'è una preparazione amministrativa col metodo reale – scrisse anni dopo Einaudi – il metodo personale è, infatti, molto arbitrario e pericoloso, perché la finanza non ha sussidi per affrontare il problema della conoscenza del reddito complessivo dei contribuenti»¹⁵⁵.

In terzo luogo la sopravvivenza delle tre imposte reali avrebbe garantito il finanziamento degli enti locali che vivevano anche di sovrimposte ad esse¹⁵⁶.

Non si trattava, insomma, di un progetto rivoluzionario o “rosso” o “radicale”, neppure nel senso etimologico del termine.

Tanto è vero che «la lieve progressione nelle imposte, che pareva a molti una pericolosa novità, da parecchi anni si applica in alcuni Cantoni svizzeri, e la accolsero la Prussia nel 1891 per l'imposta sull'entrata, l'Olanda nel 1892 per l'imposta sui capitali»¹⁵⁷.

Ebbene, in Italia, il nuovo tributo complementare e moderatamente progressivo avrebbe portato, secondo le previsioni di Gagliardo, un gettito aggiuntivo di almeno venti milioni e, assieme agli altri venti derivanti dalla imposta di successione, resa pur essa progressiva, avrebbe dato al sistema tributario l'elasticità che ad esso mancava.

Si sarebbe, infatti, potuto abolire totalmente l'imposta comunale di consumo sulle farine e sui farinacei, o, in alternativa, si sarebbe potuto abolire pressoché totalmente il dazio “governativo” sui consumi, riscosso dai comuni assieme ai propri e riversato allo Stato, o ancora si sarebbe potuta ridurre di ben due terzi la gravosa imposta sul sale.

¹⁵⁵ L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze* cit., pp. 139-140 e anche A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria* cit., p. 204.

¹⁵⁶ Si veda G. MARONGIU, *La finanza locale* cit., *passim*.

¹⁵⁷ Così Giovanni Giolitti a Caraglio il 7 marzo 1897, in ID., *Discorsi parlamentari* cit., II, p. 1171.

16. *La polemica tutta ideologica contro il “mostro” della progressività e il soffocamento anche dei disegni innovatori*

Queste precisazioni rendono evidente che, se i tributi progressivi facevano parte del “programma minimo” del partito socialista, così come consacrato nel congresso di Parma del gennaio del 1895, ed erano richiamati anche nelle occasioni più austere e autorevoli¹⁵⁸, l’istituzione di tributi siffatti non caratterizzava, di certo, solo il programma socialista e neppure quello dei radicali. Scriverà Nitti, di lì a pochissimi anni, che « da prima si dava alla progressione carattere quasi rivoluzionario o socialista, ma adesso questa esagerazione non può più ripetersi senza cadere nel ridicolo »¹⁵⁹.

Anzi, da un canto, proprio in quegli anni, all’interno dello stesso partito socialista, e tra i suoi esponenti e militanti, « per definire con chiarezza i confini del territorio socialista, per sottolineare la sua diversità, la sua completa autonomia nei confronti di tutti gli affinismi democratici, umanitari, riformisti sociali », ci si chiedeva e si discuteva¹⁶⁰ se l’imposta progressiva fosse una riforma democratica che non interessava i socialisti, una riforma democratica che anche i socialisti appoggiavano, una vera e propria riforma socialista o che comunque i socialisti facevano propria¹⁶¹; e dall’altro, si riteneva che proprio l’istituzione di una imposta personale e progressiva era uno strumento di difesa contro l’idea socialista e quindi garanzia degli equilibri politici e sociali esistenti¹⁶².

¹⁵⁸ Il deputato Costa, dopo le elezioni della primavera del 1897, in risposta al discorso della Corona, ribadì che la sua parte « propugnerà l’imposta progressiva affinché chi più ha più paghi » (A. COSTA, il 13 aprile 1897, in *Discorsi parlamentari*, Roma 1972, p. 341).

¹⁵⁹ F. S. NITTI, *La scienza delle finanze* cit., pp. 393-394.

¹⁶⁰ Si veda P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., p. 120 e sgg.

¹⁶¹ Nel 1897 scriveva, però, Turati che, pur essendo il dibattito sull’imposta progressiva « così vivo dal punto di vista del socialismo scientifico ... e le opinioni ancora tanto disparate ... se si formasse un serio partito democratico che di tale riforma tentasse l’attuazione, il partito socialista che vi si opponesse subirebbe tale colpo che lo farebbe retrocedere di non poco nell’opinione pubblica » (così G. CANEPA-F. TURATI, *Relazione per la riforma del programma minimo politico e amministrativo*, Milano 1897, pp. 5-6).

¹⁶² Si veda A. RONCALI, *Riforme tributarie*, in « La riforma sociale », IV, vol. VII (1897), pp. 339-348.

In altre parole già allora anche chi non nascondeva le proprie simpatie socialiste¹⁶³, o verso i socialisti si dimostrava prodigo di aperture, avvertiva che l'imposta progressiva aveva radici che andavano ben al di là del recente pericolo "rosso": certo, soggiunse Conigliani, i socialisti avrebbero potuto favorirla « nel loro programma minimo come mezzo indiretto per quel miglioramento economico delle classi lavoratrici, che è condizione a ciò che esse si facciano conscie dei loro diritti sociali e con indipendenza morale e capacità intellettuale abbraccino la fede socialista » ma è evidente che « il sistema progressivo non è, nel suo spirito e nella sua essenza, conforme al programma del socialismo moderno »¹⁶⁴.

Però a nulla valse ricordare che proprio la migliore tradizione finanziaria italiana, già decenni prima, aveva lasciato aperte le porte a progetti concreti sulla progressività quali, da posizioni di minoranza, furono formulati sul finire del secolo.

Come non furono tranquillizzanti i nuovi contributi dottrinali¹⁶⁵ per i quali l'imposta progressiva sul reddito ben si coniugava « con le finalità di giustizia protese a liberare le classi meno abbienti *di parte* del carico tributario »¹⁶⁶.

Alcuni derivarono la loro opposizione all'imposizione progressiva dall'attaccamento ad una rigida impostazione liberista che vedeva nel principio della progressività una ulteriore espansione dello stato interventista e distributore; altri ricordarono le radici teoriche delle due diverse impostazioni (stesso prezzo per lo stesso servizio indipendentemente dal reddito per i sostenitori della proporzionalità, uguaglianza del sacrificio, invece, per i sostenitori della progressività) e affermarono che la prima meglio garantiva il rigore nell'applicazione dei tributi; altri ancora difesero la intangibilità delle imposte reali con tutti i loro noti (e prima ricordati) pregi.

¹⁶³ Si veda E. MASÈ DARI, *L'imposta progressiva* cit., *passim*.

¹⁶⁴ C. A. CONIGLIANI, *Per l'imposta progressiva, Note critiche al libro del prof. Martello*, in « La Riforma Sociale », III, vol. V (1896), p. 123 e sgg. e spec. p. 143.

¹⁶⁵ Ricorda Hayek che « il suo professore, F. von Wieser, uno dei fondatori della moderna analisi dell'utilità marginale e autore del termine "utilità marginale", considerava una delle sue conquiste più importanti l'aver formato una base scientifica per una tassazione equa » (così F. A. HAYEK, *La società libera* cit., p. 577).

¹⁶⁶ E. D'ALBERGO, *La crisi dell'imposta personale sul reddito* cit., p. 9.

Sta di fatto che l'Alessio, sostanzialmente favorevole al principio dell'imposta progressiva, registrava le timidezze, al riguardo, del mondo scientifico e riteneva che ... « coloro tra i dottrinari che negano all'imposta progressiva un fondamento razionale, confondono il principio che la giustifica con le difficoltà tecniche della sua applicazione »¹⁶⁷.

In realtà, a ben guardare, nessuna delle obiezioni avanzate appariva convincente ove si consideri che l'imposta progressiva serviva, semmai, a bilanciare le sperequazioni create da uno Stato protezionista e quindi interventore, che, quanto alle radici teoriche, nessuno dei due approcci era in grado di garantire una applicazione "scientifica" dei tributi¹⁶⁸ e, infine, che vano era fingere di rimpiangere i gloriosi tributi reali e proporzionali quando, in una delle vie astrattamente percorribili¹⁶⁹, l'imposta progressiva non li voleva sostituire ma si proponeva come ad essi complementare.

Il problema era, quindi, essenzialmente politico come scrisse chi l'imposta progressiva difese argomentativamente e tenacemente. Si temeva, cioè, che essa potesse intaccare gli interessi di quelle classi che avrebbero potuto essere chiamate a sopportare nuove tassazioni¹⁷⁰.

Anche in Italia quindi si alzarono i toni di coloro che dissentivano radicalmente dal nuovo strumento fiscale e fortemente lo temevano.

Si ricordò l'intervento di Rudolf von Gneist, il venerabile leader del movimento a favore del Rechtsstaat, che, a fronte del progetto di introduzione dell'imposta progressiva sul reddito, protestò alla Dieta prussiana dicendo che significava l'abbandono del fondamentale principio dell'uguaglianza che forniva l'unica barriera contro l'usurpazione delle proprietà¹⁷¹.

E uno *slogan* divenne la riflessione per la quale « una tassazione molto fortemente graduata realizza nel modo più completo il supremo pericolo della democrazia, in quanto crea una situazione in cui una classe impone

¹⁶⁷ G. ALESSIO, *Ancora dell'imposta progressiva*, in « Rivista italiana per la Scienze giuridiche », 1897, pp. 207-221 e spec. p. 213.

¹⁶⁸ A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria* cit., p. 179.

¹⁶⁹ Quella disegnata, per l'appunto, da Lazzaro Gagliardo.

¹⁷⁰ Si veda C. A. CONIGLIANI, *La questione delle imposte*, in « La Riforma sociale », I, vol. II (1894), pp. 580-591.

¹⁷¹ Così F. A. HAYEK, *La società libera* cit., p. 348.

all'altra oneri che ad essa non è richiesto di subire, mentre spinge lo Stato a lanciarsi in progetti ambiziosi e stravaganti, nella convinzione che le spese saranno sostenute da altri»¹⁷².

Tutte critiche riprese e sunteggiate nell'allora influentissima (in Italia) monografia nella quale si asserì che «la progressività dell'imposta non ha il conforto di applicazioni di fatto, è principio assurdo in teoria e impossibile in pratica, arbitrario e antiggiuridico, antidemocratico, socialista, rivoluzionario»¹⁷³.

L'aggettivazione mostrava che, in quel lavoro, non vi era nulla di critico e di scientifico ma si dava solo voce a pregiudizi diffusi che non tutti avevano il coraggio di manifestare.

Scriverà, di lì a pochissimi anni, Nitti che se l'imposta progressiva avesse uno solo dei difetti accennati ("arbitraria", "antigiuridica", "impraticabile") «si sarebbe potuto fare a meno di enumerare i vantaggi» perché di essa si sarebbe potuto dire quel che si disse «della giumenta di Orlando, aveva tutti i pregi» e «un solo difetto: era morta».

In realtà, osservò Nitti, era persino dubbio se lo stesso Adamo Smith fosse stato per la progressione o per la proporzione («Non è affatto irragionevole che i ricchi contribuiscano alle spese dello Stato, non solo in proporzione del loro reddito, ma anche al di là di questa proporzione» aveva scritto in un passo della sua grande opera) e tutta l'aggettivazione di Martello era criticabile perché «anche per la proporzionalità non vi è un limite logico o scientifico il quale dica che la proporzione deve essere uno, o cinque, o quindici per cento», perché «occorre che il sacrificio dei contribuenti sia eguale» (e quindi la progressività non è ingiusta) e perché quando si afferma che «l'imposta non è mai stata praticata ed è impraticabile» si dice «cosa vera se ci si riferisce al complesso dei vari sistemi tributari e la seconda non è vera affatto» («le imposte indirette sui consumi non si prestano alla progressione, le imposte dirette reali poco ... e quindi non si tratta che delle grandi imposte dirette personali le quali in passato non esistevano o dati i mezzi di accertamento ... erano assai arbitrarie»).

¹⁷² Così W. E. H. LECKY, *Democracy and liberty*, New York 1899, nuova ed., p. 347 (nostra traduzione).

¹⁷³ T. MARTELLO, *L'imposta progressiva in teoria e in pratica*, Opera premiata dal Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti, Venezia 1895, spec. pp. 80-102.

In sintesi, osservò Nitti a conclusione di una attenta disamina dei principi e delle concrete situazioni storiche, « noi non consideriamo la progressività o la proporzionalità come due metodi di cui l'uno escluda l'altro » perché « anzi le imposte personali e progressive appaiono sempre più come un utilissimo completamento e un ottimo correttivo delle imposte dirette ».

Nel « preferire la progressività nelle imposte dirette personali occorre, quindi, affidarsi a criteri di politica e di legislazione finanziaria, la cui opportunità può essere consigliata solo da circostanze particolari » ma non v'era alcuna ragione perché « la progressività sia accolta con un *fin de non recevoir* ingiustificabile »¹⁷⁴.

In realtà era persino inutile opporre argomentazioni e riflessioni a pubblicazioni pamphlettistiche, quale era quella di Martello, ove, a proposito della riforma proposta da Gagliardo, si denunciavano « le volgarità socialistiche di cui è pregna la proposta di legge dei ministri Gagliardo e Grimaldi »¹⁷⁵ e, a conclusione, si consigliava « di rispettare il principio sancito dall'art. 25 dello Statuto »¹⁷⁶: si fingeva di ignorare che, secondo la stragande maggioranza degli studiosi, un'eventuale imposta progressiva non avrebbe violato né la lettera né lo spirito dell'art. 25 dello Statuto¹⁷⁷ e che, in concreto, il problema era stato già affrontato e risolto quando, nel 1868, Sella (tanto evocato a parole ancora a fine secolo) aveva voluto e istituito l'imposta comunale di famiglia che aveva una scala di progressività superiore a quella (solo) proposta da Gagliardo per la sua “complementare”.

Il fatto è, come scrisse Conigliani avviandosi alla conclusione della sua immediata e puntuale replica al libro di Martello (il cui giudizio complessivo sulla progressività sopra riportata oppugnò argomento per argomento)¹⁷⁸ che « la progressività delle imposte (e qui il toro era affrontato per le corna, come suol dirsi) non è dunque nello spirito un sistema socialista ... mentre la riforma tributaria nel senso della progressività è perfettamente consona a quelle tendenze che i partiti democratici abbracciano, oggi,

¹⁷⁴ Così F. S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze* cit., p. 345.

¹⁷⁵ T. MARTELLO, *L'imposta progressiva* cit., p. 142.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 185.

¹⁷⁷ Si veda *retro* al par. decimo.

¹⁷⁸ Si veda C. A. CONIGLIANI, *Per l'imposta progressiva. Note critiche al libro del prof. Martello* cit., loc. cit., pp. 123-146.

proclamandosi tuttavia difensori della società capitalistica ... perché la democrazia moderna vuole diffondere il benessere economico e la protezione politica sopra le masse più numerose e tende al miglioramento economico delle classi lavoratrici »¹⁷⁹.

Ma non erano certo questi argomenti, esposti con perizia e con garbo¹⁸⁰, che potevano fare recedere la più dura opposizione che era tutta politica.

La stessa preclusione, con gli stessi argomenti, si realizzò quando, al congresso di Padova dell'Unione cattolica, nel 1896, Toniolo e gli esponenti più avvertiti del movimento avanzarono una serie di proposte che andavano dai contratti agrari e dalla limitazione del latifondo alla disciplina del credito, in difesa degli interessi del piccolo e medio imprenditore, fino alla perequazione tributaria, per alleggerire il carico fiscale sui ceti artigiani e contadini. Le critiche piovvero numerose su tutti i punti, ma in special modo sulla proposta di introduzione del criterio di progressività delle imposte, bollata come « offesa alla proprietà », « tentativo di socializzazione », « bandiera dei riformatori radicali e dei socialisti »: « il diritto del povero alla sussistenza – si disse anche – collide con quello del ricco alla sovrabbondante agiatezza »¹⁸¹.

Più morbida e civile fu l'opposizione alla progressività manifestata al convegno tenuto a Torino degli agricoltori nell'agosto del 1898, ma non meno ferma. In quella occasione i relatori, e in particolare Valenti, proposero una riforma completa e organica del sistema erariale delle imposte dirette e, confermate l'imposta sui terreni, sui fabbricati, sui capitali, sull'esercizio delle industrie, dei commerci e delle professioni, suggerirono l'affiancamento ad esse di una nuova imposta sul reddito.

Avrebbe dovuto essere un tributo complementare sul reddito globale e anche personale, ma, nonostante questo tratto, proporzionale, perché si disse « non è condizione essenziale che essa si applichi con criterio di progressi-

¹⁷⁹ *Ibidem*, loc. cit., p. 143-144.

¹⁸⁰ Per la attenta ricostruzione del contributo di Conigliani e della sua polemica con Naquet e con Martello si veda P. FAVILLI, *Il labirinto della grande riforma* cit., pp. 98-105.

¹⁸¹ A. GAMBASIN, *Crisi morale, economica, di credito e riforma tributaria al Congresso di Padova nel 1896*, in *Il movimento cattolico italiano tra la fine dell'800 ed i primi anni del '900. Il Congresso di Ferrara del 1899*, Ferrara 1977, pp. 395-396.

vità, mentre sarebbe nel caso speciale d'Italia un fuor d'opera parlare di progressività dell'imposta »¹⁸².

Insomma quando l'attacco alla progressività non era chiaramente ideologico e aprioristico si invocava, per opporvisi, il « caso speciale d'Italia ».

In sintesi, i giudizi riferiti, la durezza dello scontro, ma soprattutto gli argomenti addotti rendono palese che l'offensiva fu condotta non contro questo o quel progetto ma contro la progressività in sé quasi che tutti la volessero quale unico criterio guida e ispiratore di un nuovo ordinamento tributario.

Scarsissima attenzione fu prestata alle proposte concrete tant'è che i progetti di Giolitti e di Gagliardo, in tema di tassazione progressiva, furono qualificati lapidariamente di “tendenza socialista”; ma bollati furono soprattutto i proponenti: « Quando uomini di così eccezionale levatura e cittadini integerrimi ed autorevoli non si peritano di fare liete accoglienze ad un teoria ... si può credere che ricevono impulso o dalla paura della impopolarità o da un vago sentimento di filantropia o dai consigli dell'astuzia politica, o dalla buona fede nella supposta sapienza altrui, o da altre ragioni tutte straniere alla fredda previdenza e all'amore interessato delle civiltà »¹⁸³.

Quindi, soggiungo ancora una volta, non fu sconfitta la supposta ipotesi eversiva (dell'ordinamento) ascrivibile alla “rossa” finanza socialista o radicale, ma fu battuta una diversa ipotesi, quella riformatrice, che, alla progressività, voleva assegnare un ruolo importante ma complementare.

Lo scrisse, ancora una volta con grande finezza, Conigliani che

« a soddisfare le esigenze della finanza e della giustizia, occorre un cumulo di due tassazioni sovrapposte, di cui l'una con severità e certezza e relativa costanza gravi su tutte le fonti economiche sotto forma di imposte reali specializzate a seconda della natura di quelle fonti, l'altra con elasticità e larghezza si adatti alle mutevoli vicende dei redditi individuali e li sottoponga all'uniforme peso di una imposta generale e personale ... Così con quel cumulo di due tassazioni, l'una reale e differenziata, l'altra personale e globale, si raggiungerà la conciliazione tanto ardua fra gli ideali moderni della giustizia tributaria e le insaziabili pretese dei bilanci di questa fine di secolo »¹⁸⁴.

¹⁸² Così *Sistema tributario in relazione agli interessi dell'agricoltura* cit.

¹⁸³ Così T. MARTELLO, *L'imposta progressiva* cit., pp. 2-3.

¹⁸⁴ Così C. A. CONIGLIANI, *La riforma tributaria e il congresso degli agricoltori*, in « La Riforma Sociale », V, vol. VIII (1898), pp. 1029 e sgg. e spec. 1036-1037 e *ivi* ampie argo-

Si trattava di un'esigenza talmente incontestabile e naturale che essa animò l'opera riformatrice condotta, come si è testè constatato, proprio dalla Prussia e dall'Austria ed era rassicurante l'esempio che veniva dalla Triplice.

Se anche poteva comprendersi il protezionismo agrario per evitare che i *beati possidentes* meridionali dessero vita ad una forte opposizione politica, occorreva almeno (tentare di) farli riflettere sulle necessità di pagare un prezzo (inferiore, si badi, al vantaggio) in termini di equità fiscale.

Anche la Prussia bismarkiana e guglielmina, con le misure protettive degli agrari, pagò un forte pedaggio agli junkers: ma essa volle e realizzò anche la riforma tributaria del 1891.

Al riguardo invece l'“appeal” prussiano (a tacere di quello austriaco) fu nullo e il suo esempio non valse a rimuovere le inerzie “crispine”.

Come ho ricordato né tra il 1893 e il 1894 né negli anni successivi si presero in esame il progetto “Giolitti-Gagliardo” e quello alternativo di Sonnino.

L'uno e l'altro si lasciarono rovinosamente cadere.

Crispi non volle mutare la struttura dell'ordinamento tributario che aveva ereditato e, con gli strumenti fiscali della Destra storica, e consoni a quella politica, intese raggiungere obiettivi nuovi, diversi, più ampi.

La contraddizione non era quindi meramente estrinseca (Crispi e coloro che perseguivano obiettivi nazionalistici avrebbero potuto dirsi estranei ai valori degli altri, i sostenitori di una finanza “democratica”) ma intrinseca ai propositi degli stessi sostenitori di un programma “nazionale”.

Ne vennero una politica tributaria non solo meno equa di quella della Destra storica (come confermano i dati) ma anche intimamente contraddittoria, come osservarono Giolitti e Spaventa, e l'ordinamento tributario, rimanendo fermo, mostrò segni di invecchiamento e di rigidità.

A quel sistema di imposte dirette, che l'altezza delle aliquote rendeva scarsamente elastico, un tributo personale e progressivo, seppure mite, soddisfacendo le esigenze straordinarie avrebbe potuto dare la elasticità e l'equità che non aveva: lo aveva scritto Alessio nel 1887 ma la sua indicazione rimase inascoltata¹⁸⁵.

mentazioni a conforto della tesi che «l'imposta complementare generale sul reddito» avrebbe dovuto essere progressiva (p. 1038 e sgg.).

¹⁸⁵ Si veda G. ALESSIO, *Saggio* cit., II, pp. 878-880.

Ma proprio la sconfitta di questi progetti, in un contesto che era e permaneva protezionistico, contribuì anche al rafforzamento, durante i successivi governi Rudinì e Pelloux (1896-1900), di una composita protesta sociale che, in Germania, fu assorbita, invece, da una modernizzazione dell'ordinamento tributario, avviata nel protezionismo e durante il protezionismo.

17. La corresponsabilità dei riformatori nel mancato decollo dei loro progetti e delle imposte progressive: la preferenza giolittiana per la tutela della piccola proprietà contadina

Per la verità, però, se anche l'ipotesi riformista, un'imposta personale e progressiva ma complementare, fu sconfitta o meglio ancora neppure decollò, la responsabilità non fu tutta e solo di coloro che radicalmente oppugnarono la progressività in tutte le sue forme.

Lo stesso Giolitti, che pure era stato l'ispiratore del progetto Gagliardo del novembre 1893, mai lo ripresentò, neppure dopo la morte del suo affezionato ministro delle finanze.

Dopo il 1894 nessun progetto identico o simile fu acquisito agli atti parlamentari fino al progetto Wollemborg del 1901, che, peraltro, non giunse neppure esso alla Camera: lo si promise (si veda la dichiarazione di Boselli del 23 novembre 1898) ma non lo si fece.

Certo negli interventi di Zanardelli e di Giolitti, e soprattutto del secondo, non mancarono i ripetuti riferimenti alla necessità di un tributo progressivo e personale ma essi non si tradussero mai in una effettiva iniziativa parlamentare.

E questa inerzia ha giustamente, e direi ovviamente, legittimato illazioni e sospetti.

Legittimati le une e gli altri dalla constatazione che quando Gagliardo, nel 1893, presentò i progetti per la istituzione di un nuovo tributo personale e progressivo sul reddito e per la introduzione della progressività nell'imposta di successione, il primo governo Giolitti aveva i giorni contati e ben lo sapevano sia il premier che il suo ministro delle finanze, onde il proposito valeva ... a futura memoria.

Come pure i tanti e ripetuti accenni di Giolitti e di Zanardelli di accreditarsi come interlocutori privilegiati nei confronti dei radicali e dei socialisti era un obiettivo, tutto politico, che andava raggiunto senza alienarsi le simpatie della borghesia.

Il problema era, semmai, quello, per chi aspirava a un ruolo di *leader*, di ampliare i consensi non certo di restringerli.

Giolitti lo disse esplicitamente e inequivocabilmente.

Proprio quando a Caraglio, nel marzo del 1897, riaffermò il proprio favore per un moderato tributo personale e progressivo, funzionale a una riduzione dei “dazi” di consumo governativi, soggiunse che «la difesa della piccola proprietà contadina ... era la prima difesa antisocialista da mettere in atto». E confermò ancora l'interesse per un tributo progressivo ma, con forza, ribadì che vi era una riforma di «carattere anche più urgente» ... «il trattamento fiscale della piccola proprietà» le cui condizioni in Italia sono forse il pericolo più grave per l'ordine pubblico «trovando la propaganda socialista un terreno assai preparato»¹⁸⁶.

Era questo, della piccola proprietà contadina, un problema importantissimo all'interno della questione agraria¹⁸⁷ che tanto si dibatteva, proprio in quegli anni, tra le forze politiche e anche tra i socialisti, e che si poneva in termini diversi che in Germania e in Francia¹⁸⁸, sia per le forti differenze tra le varie parti del paese sia per la grande varietà delle categorie dei lavoratori della terra.

V'era chi temeva un radicamento del socialismo anche nel mondo contadino e chi, come i socialisti stessi, anche sulla base dei buoni risultati elettorali nei piccoli centri agricoli dell'Emilia e della Romagna, lo auspicava ma volle anche comprendere quali fossero le diverse realtà di un mondo così variegato.

Anche in Italia¹⁸⁹ si aprì così, già a partire dal 1895, una discussione all'interno del partito socialista sull'atteggiamento da assumere nei confronti dei mezzadri, dei coloni e dei piccoli proprietari coltivatori.

¹⁸⁶ Si veda G. GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari* cit., p. 174 e sgg.

¹⁸⁷ « Appena i partiti socialisti ebbero una base di massa ... diventò quindi inevitabile che essi non potevano rivolgere la loro attenzione esclusivamente alla classe operaia ... e l'intenso dibattito sulla questione agraria cominciato fra i marxisti intorno al 1895 rispecchia appunto questa scoperta » (E. J. HOBSBAWM, *L'età degli imperi 1870-1914*, Bari 1992, p. 160 e sgg.).

¹⁸⁸ I socialisti francesi affrontarono la questione agraria nel congresso tenuto a Nantes nel 1894, i tedeschi nei congressi di Francoforte (1894) e di Breslavia (1895): si veda l'introduzione di G. PROCACCI a K. KAUTSKY, *La questione agraria*, Milano 1959.

¹⁸⁹ Sulla questione oltre alla introduzione di Procacci citata alla nota antecedente si veda l'introduzione di R. ZANGHERI al volume *Lotte agrarie in Italia. La Federazione nazionale dei lavoratori della terra, 1901-1926*, Milano 1960, pp. LXXI-LXXVIII.

Alcuni, giudicando inevitabile la proletarizzazione di queste categorie intermedie a causa dello sviluppo stesso del capitalismo, patrocinavano una linea di semplice attesa e di disinteresse. Altri, più numerosi, sostenevano che il partito socialista avrebbe dovuto accelerare la proletarizzazione dei mezzadri e dei coloni spingendo gli uni e gli altri ad organizzarsi sulla base di rivendicazioni tendenti a trasformarli in salariati e assumevano, in base alle statistiche delle vendite per insolvenza fiscale, che la piccola proprietà era destinata a scomparire rapidamente, sicché non restava ai socialisti che attenderne la fine.

Sta di fatto che il congresso di Bologna, nel settembre del 1897, respinse l'ordine del giorno (di Gatti) che proponeva una politica di difesa della piccola proprietà da attuarsi mediante l'organizzazione di cooperative d'acquisto di strumenti di produzione, di trasformazione e di vendita dei prodotti, di casse rurali, di assicurazioni mutue, ecc., e approvò, invece, un ordine del giorno (Agnini) che, fra l'altro, diceva:

« Riguardo alla piccola proprietà fondiaria il congresso, convinto che, per l'azione concorrente dello sviluppo economico moderno, delle ognora crescenti esigenze dello Stato borghese nel campo tributario, nonché delle sempre maggiori conquiste che ottiene l'organizzazione dei lavoratori, la piccola proprietà è destinata a scomparire, delibera che l'azione del partito di fronte alla piccola proprietà fondiaria si limiti a porre in rilievo le cause che determinarono l'accentramento capitalistico e la conseguente proletarizzazione dei detentori della piccola proprietà »¹⁹⁰.

Per un uomo della sensibilità politica di Giolitti il manifestato interesse dei socialisti per i soli braccianti e per i coloni, e il sostanziale disinteresse per i piccoli proprietari, era un'occasione da non perdere.

Ma proprio questa opzione ne volse l'attenzione verso le problematiche fiscali proprie della piccola proprietà contadina e che attenevano alla tassazione del suo reddito (discriminato rispetto a quello del piccolo commerciante e del piccolo industriale), alle trasmissioni della proprietà *jure successionis* e *inter vivos* e alla litigiosità tipica di quel mondo e quindi alle tasse giudiziarie.

« Ma se io ammetto la importanza di una riduzione dei dazi di consumo, credo, osservò Giolitti nel 1899, vi sia un'altra riforma, la quale è anche di carattere più urgente: alludo alla riforma del nostro sistema tributario riguardo alla piccola proprietà.

¹⁹⁰ F. PEDONE, *Il Partito Socialista Italiano nei suoi congressi*, I, 1892-1902, Milano 1959, p. 93.

Le condizioni della piccola proprietà in Italia sono forse il pericolo più grave per l'ordine pubblico.

La propaganda socialista comincia ora nelle campagne, ma vi trova un terreno assai preparato » ... perché « le condizioni fatte alla piccola proprietà dalle nostre leggi di imposta sono queste: essa paga tutte le tasse di consumo; il sale, che è più necessario al piccolo agricoltore che a qualsiasi altra classe di cittadini; la tassa sul petrolio; il dazio consumo nei Comuni aperti, che non colpisce il ricco, ma il povero; i dazi doganali, che abbiamo messo per proteggere le industrie, perché aggravano il costo degli strumenti agricoli, e per oltre il 30 per cento il misero vestiario dell'agricoltore.

Se il piccolo proprietario non è produttore di grano e deve comprarlo sopporta il peso del dazio di lire 7,50 per quintale; se invece è produttore di grano per lo più non lo vende ma lo consuma e quindi non ha dalla protezione alcun beneficio.

La piccola proprietà, poi, paga l'imposta fondiaria con la identica aliquota della grande proprietà; paga la tassa di successione nella stessa misura del grande proprietario, con questa differenza, che il ricco può pagare la tassa di successione, prelevandone l'importo dai redditi, mentre il povero deve, necessariamente, o vendere una parte del fondo, o contrarre un debito.

A mio avviso, riguardo alla piccola proprietà, è urgente in primo luogo il stabilire che al piccolo proprietario, il quale lavora da sé il proprio fondo, sia fatto lo stesso trattamento che è fatto al piccolo contribuente di ricchezza mobile per i redditi che dipendono dalla mano d'opera e dal capitale. Per il piccolo proprietario la terra è strumento di lavoro come il capitale del piccolo commerciante e industriale; non vi è motivo per non fare a lui lo stesso trattamento. L'industriale ed il commerciante che non guadagnano oltre una determinata somma, il minimo necessario per vivere, non pagano nulla. O perché colui che vive col sudore della sua fronte coltivando un pezzetto di terra, deve pagare nella stessa misura del grande capitalista fondiario? Se un individuo, possedendo 3000 franchi, mette su un'osteria, quando questa non gli renda 534 lire, non paga nulla; se invece compra un campicello e lo lavora da sé, pagherà come se fosse un grande proprietario. Ciò non è giusto. (*Approvazioni*).

Anche per le tasse di successione è indispensabile un minimo non tassabile, almeno per le successioni da padre in figlio; e credo infine indispensabile il rendere proporzionali la massima parte delle tasse sugli affari e le tasse giudiziarie.

Molte altre parti del nostro sistema tributario avrebbero bisogno di riforma; ma io non voglio oggi parlare se non di ciò che credo urgente: la difesa della piccola proprietà e la riforma del dazio di consumo; queste le credo urgenti per dovere di giustizia e per tutela dell'ordine pubblico (*Approvazioni a sinistra*).

Riassumo ed ho finito. Quanto al bilancio ritengo necessario di mantenere assolutamente fermi tre punti: primo, non far debiti per nessuna ragione; secondo, non aumentare per alcuna ragione la spesa totale del bilancio; terzo, non accrescere mai la somma totale delle imposte ...

Io poi credo urgente che il Governo affronti il problema della riforma tributaria anche per ragioni di alta politica.

Dopo i disordini dello scorso maggio si è fatta una grande quantità di promesse di riforme e di provvedimenti per togliere il malcontento del Paese; ebbene nulla, assolutamente nulla si è fatto (*Approvazioni a sinistra*), ed ormai è passato un anno. Consideri il

Governo che la repressione può nascondere il male, ma non lo cura, anzi lo aggrava, perché il nascondere un malcontento quando è così profondo e così diffuso nelle masse popolari non fa che preparare movimenti veramente pericolosi: io non considero come pericolose le manifestazioni esterne che si possono discutere e combattere, ma vedo un pericolo gravissimo quando alle pubbliche manifestazioni di malcontento sottentra la sfiducia nel Governo e la cospirazione per combatterlo, perché allora si ha uno stato di cose che inevitabilmente conduce a movimenti violenti.

La storia di tutti i popoli e in specie quella d'Italia ci dà prove innumerevoli della verità di questa considerazione.

Lo stato attuale del nostro Paese è lo stesso che era il giorno prima che i disordini dello scorso maggio succedessero: non lasciamoci ingannare da una tranquillità apparente. Quando non si rimuovono le cause non si può sperare di avere rimosso gli effetti; ormai il Paese più non crede alle promesse e siamo giunti a tale condizione, che il più pericoloso dei discorsi sovversivi che si possa fare in Italia è quello di paragonare le promesse fatte con quelle mantenute » (*Vive approvazioni - Applausi a sinistra - Moltissimi deputati si congratulano con l'oratore*)¹⁹¹.

E non a caso ancora Giolitti, quando, nel febbraio del 1900, riprese il tema della progressività si riferì (non al tributo personale ma) all'imposta di successione e fece una proposta che si riferiva esplicitamente alla piccola proprietà: « una sopratassa non eccedente il 5 per cento sulle maggiori successioni, disse, darebbe un provento tale da compensare largamente la esenzione dalle tasse di successione di tutte le piccole proprietà »¹⁹².

Giolitti, insomma, mostrava il proprio favore per un programma di tutela della borghesia agricola quale elemento stabilizzatore della situazione politica.

Ma la preferenza per la tutela dei piccoli proprietari contadini comportava la sordina alla valorizzazione del tributo personale e progressivo che, proprio perché tale, avrebbe dovuto distinguere soggetto da soggetto, individuo da individuo e non avrebbe consentito la protezione complessiva di un ceto.

È facile comprendere allora quale fu la sorte di un ipotizzato tributo personale e progressivo: questo strumento impositivo finì per avere meno fascino anche in quelle minoranze liberali che non le erano pregiudizialmente contrarie e nessuno più premette sulla maggioranza, riottosissima, per l'apertura di un ampio dibattito parlamentare su un concreto progetto, volto a modificare, a innovare l'ordinamento fiscale.

¹⁹¹ Tutti i brani virgolettati sono tratti da G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., II, pp. 579-590.

¹⁹² *Ibidem*, p. 610.

18. *L'influenza delle diverse concezioni dell'imposta*

La scelta, tutta politica, a favore del primo corno del dilemma, l'alleggerimento del peso fiscale su uno specifico ceto, rispetto al secondo, la ricerca di una maggiore equità nei confronti della generalità dei cittadini, dei contribuenti tutti, non spiega, però, da sola, la sordina messa alle pur esistenti istanze riformistiche.

La graduazione delle priorità fu anche conseguenza del diverso fascino esercitato dalle diverse concezioni dell'imposta.

«Esiste l'imposta», si chiedeva sessant'anni fa Luigi Einaudi. La domanda – osservava – può essere paradossale e non è, e soggiungeva:

«Gli economisti ebbero nel secolo scorso il torto di aggravare la propensione ad interpretare la parola "imposta" nel senso di peso o di dolore con la malaugurata collocazione che essi fecero, per ragioni di euritmia architettonica, della discussione delle imposte nella quarta parte dei loro trattati. Produzione, distribuzione, circolazione e consumazione della ricchezza: ecco la classica quadripartizione del dramma economico messa in onore da Giambattista Say. I primi tre atti del dramma erano gli atti creativi» ... «Poi veniva il diluvio. Il consumo distruggeva e, nell'atto di consumo, aveva luogo una lotta intercinica tra gli uomini, i quali pretendevano di consumare tutto quello che avevano prodotto, e lo Stato il quale voleva portare via loro una parte per provvedere ai consumi pubblici. Due idee-forza si sprigionarono da questa architettura accademica: che l'imposta sia distruzione e che essa sia distruzione di quel che altri, l'uomo privato, ha creato».

«... È falso e grottesco (invece, soggiungeva Einaudi) dire che l'imposta significhi distruzione ... perché mercè l'imposta lo stato crea l'ambiente giuridico e politico nel quale gli uomini possono lavorare, organizzare, inventare, produrre ... Non perciò si afferma che tutto il prodotto sociale, tutto il reddito nazionale sia di spettanza dello stato. Si afferma soltanto che esiste una distribuzione del reddito nazionale annuo che è l'ottima fra tutte: una distribuzione grazie alla quale lo stato riceve l'imposta, il lavoratore il salario, il risparmiatore l'interesse, l'imprenditore il profitto e il proprietario la rendita; ed ognuno riceve quel che è suo, quel che fu creato da lui, quel che è necessario egli abbia affinché la sua partecipazione all'opera comune sia la massima e la più efficace»¹⁹³.

Palese era l'eco, in queste pagine, di un grandissimo insegnamento che aveva tolto alla nozione di imposta il connotato di «naturale odiosità» quando aveva scritto: «La spesa del governo è, in riguardo agli individui di una grande nazione, come la spesa d'amministrazione riguardo ai compro-

¹⁹³ L. EINAUDI, *Miti e paradossi* cit., pp. 219-224.

prietari di un grande patrimonio, i quali sono tutti obbligati di contribuirvi in proporzione ai loro rispettivi interessi nel medesimo »¹⁹⁴.

Insegnamento che aveva lasciato un segno fortissimo se Marco Minghetti aveva scritto:

« L'imposta è, adunque, una porzione di entrata tolta a ciascun cittadino dal governo per le pubbliche necessità: ovvero (per usare una diversa locuzione) il governo è come un altro cooperatore della produzione che, insieme coll'operaio, col capitalista o col possidente viene a prendere la sua rata nel riparto del prodotto netto. La quale immagine è da reputarsi giusta, in quanto che veramente il governo coopera alla produzione coll'assicurarne alcune condizioni essenziali »¹⁹⁵.

Nulla di odioso, quindi, nell'imposta perché essa era intesa come il "prezzo" pagato da ogni cittadino per coprire la quota parte di costo dei servizi pubblici generali consumati e da consumare e la differenza con la tassa, si soggiungeva, stava nel diverso processo tecnico seguito per ripartire l'onere tra i contribuenti: in questa seconda, infatti, il consumo e la domanda individuale fornivano (e forniscono) la base della ripartizione, mentre identico sistema non poteva (e non può) seguirsi per ripartire il costo dei servizi pubblici generali essendo, per essi, il consumo individuale un'incognita.

Ma, per evitare equivoci, bisogna ben comprendere l'uso della locuzione "prezzo" in anni contrassegnati, nello studio dei tributi, dalla faticosa elaborazione dei due diversi approcci, quello giuridico e quello economico-finanziario e dalla lentezza con cui anche in giurisprudenza emersero le distinte nozioni di tassa e di imposta¹⁹⁶: in molte sentenze si utilizzavano promiscuamente i termini tributo, imposta, tassa, in altre si concepiva la tassa come corrispettivo privatistico anche se non mancavano pronunce

¹⁹⁴ Così A. SMITH, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle Nazioni*, (1776), Torino 1945, p. 744.

¹⁹⁵ Così M. MINGHETTI, *Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, Firenze 1859 ora ristampato in ID., *Scritti politici*, a cura di R. GHERARDI, Roma 1986, p. 409.

¹⁹⁶ La prima, applicando criteri ancora economici, la si ricollegava ai servizi pubblici divisibili e la seconda a quelli indivisibili.

« Le tasse – sono parole di Cossa – differiscono quindi dalle imposte: 1° per l'oggetto trattandosi di servizi particolari e richiesti e non già di un complesso di servizi coattivamente offerti; 2° per il criterio del riparto, che è l'entità della spesa provocata e non già quella della ricchezza dei contribuenti » (L. COSSA, *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano 1876, p. 37).

che valorizzavano la distinzione, concependo le tasse come entrate tributarie correlate alla prestazione di specifici servizi resi individualmente ai cittadini ¹⁹⁷.

Ma, ripeto, quali che fossero le incertezze concettuali e definitorie, quali che fossero le difficoltà nella ripartizione dell'imposta, praticamente risolvibile per via di compromessi lungo una linea bizzarramente sinuosa fra gli opposti punti di minimo costo e di massime illusioni, bisogna ben comprendere l'affermazione, sovente ripetuta, per la quale le imposte, nel loro complesso, erano pagate in compenso del totale dei servizi resi dallo Stato, erano, di questi, il "prezzo".

Non significava affatto l'accettazione della specifica teoria dell'imposta-prezzo.

Luigi Cossa, l'autorevolissimo e influentissimo studioso, precisò, con chiarezza, che « non è nè giusto nè possibile il criterio dell'equivalenza tra l'imposta e i *servizi individualmente* resi ai contribuenti, perché il valore di questi non si può determinare neppure in via approssimativa e perché un tale sistema tenderebbe ad aggravare socialmente coloro che per *debolezza, ignoranza o povertà* hanno maggior bisogno e quindi ritraggono *maggior vantaggio* dall'assistenza sociale » ¹⁹⁸.

Era la riprova dell'assoluto isolamento della prospettazione che considerava il tributo come nascente da un contratto di *do ut des*, per cui il singolo lo avrebbe pagato per acquistare i servizi pubblici e i deputati delle Camere rappresentative sarebbero stati mandatari degli elettori e votando la legge d'imposta avrebbero impegnato i singoli come il mandatario impegna il mandante ¹⁹⁹.

Non di questo si trattava, perché il singolo, pur pagando l'imposta, non acquisiva il diritto, in un rapporto sinallagmatico, di pretendere dallo Stato un particolare servizio che gli recasse un determinato beneficio equivalente al sacrificio sopportato.

Tanto è vero, si insegnava, che se l'imposta, oltre che le esigenze della legalità, della certezza e dell'uguaglianza, doveva soddisfare anche l'esigenza

¹⁹⁷ Per le puntuali indicazioni della giurisprudenza e per le connesse riflessioni si veda L. DEL FEDERICO, *Contributo allo studio delle tasse (primi appunti)*, Pescara 1996, p. 36-37.

¹⁹⁸ Le frasi virgolettate sono tratte da L. COSSA, *Primi elementi* cit., p. 55.

¹⁹⁹ Così scriveva G. SAREDO, *Trattato delle leggi*, Firenze 1871, I, p. 779 e sgg.

della legittimità essa andava intesa come «effettivo impegno del pubblico denaro in oggetti che giovano alla totalità dei contribuenti ottenendosi così l'*equivalenza* fra la somma complessiva delle imposte e quella delle pubbliche spese»²⁰⁰.

Altro era in gioco in questa prospettiva e cioè la fuoriuscita definitiva da un mondo nel quale il singolo e la collettività non avevano alcun ruolo nella scelta delle spese e dei mezzi con cui provvedervi.

«Nello stato di diritto divino – scrisse Puviani – l'imposta era un dovere assoluto verso l'autorità: l'individuo non aveva diritto di pretendere in cambio del tributo questo o quel servizio pubblico; la designazione di questi non gli apparteneva. Essa spettava, invece, al principe il quale del miglior impiego dell'imposta doveva rispondere non ai suoi sudditi ma a Dio. Su tali concetti insistettero ripetutamente Carlo I e Luigi XV alla vigilia delle due grandi rivoluzioni, l'inglese e la francese»²⁰¹.

Se quella descritta e oppugnata da Puviani era la teoria dei vecchi giuristi dell'assolutismo, che, in Italia, in alcuni Stati preunitari, ancora alla metà del secolo scorso aveva ampia diffusione²⁰², ebbene occorre non abbassare la guardia nei confronti di coloro che «non amano di trattare l'obbligo di pagare imposte come la contropartita del diritto di ricevere servizi pubblici». «Ciò ricorda, soggiunse lo stesso De Viti, in forma attenuata, i tempi in cui l'imposta era il tributo che i vinti pagavano al vincitore»²⁰³.

In buona sostanza se «quando la legge esiste ci vuole poco a capire che il contribuente non ha d'uopo di cercare altro, egli paga perché tale è l'ordine del legislatore» e per lo studioso, invece, «che non ha limiti alla sua

²⁰⁰ L. COSSA, *Primi elementi* cit., p. 54.

²⁰¹ Si veda A. PUVIANI, *Sulla ragione dell'imposta*, in «Giornale degli economisti», serie seconda, Roma 1901, p. 14.

²⁰² Si veda G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione fiscale*, Torino 1995, 2ª ed. riv. e corr., p. 13.

Nel *Catechismo filosofico per uso delle scuole inferiori* (stampato a Pesaro nel 1832, a Modena nel 1833, a Napoli nel 1837 e ancora nel 1850) a proposito delle imposte, queste erano la domanda e la risposta:

Discepolo: Quando il principe aggrava i sudditi con enormi tributi e scialacqua il denaro dello Stato, sarà giusta la ribellione e la insurrezione del popolo!

Maestro: Non sarà giusta perché il popolo non ha diritto di giudicare sui bisogni e sulle spese del principato; e lo Spirito Santo, per bocca di San Paolo, ha detto ai popoli: «pagate i tributi»; ma non ha detto ai popoli «rivedete i costi del re».

²⁰³ A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria* cit., p. 49.

curiosità, il mestiere specifico è quello di indagare il perché della legge »²⁰⁴, altro era ritrovare quale elemento integrante della teoria moderna dell'imposta il diritto del contribuente di consentire le imposte e di ripartirle tra le singole spese in proporzione degli averi di ciascuno, altro era postulare che il tributo avrebbe (avuto) un fondamento diverso dalla Costituzione e dalla legge, in un qualcosa di preesistente all'una e all'altra e ad esse esterno.

19. *La teoria devitiana: lo Stato cooperativo e il nesso tra il tributo pagato e i servizi erogati*

La prima era la prospettiva di chi, negli ultimi vent'anni del secolo scorso, tanto si piegò sull'analisi dei processi formativi delle decisioni finanziarie.

E i risultati della ricerca ben precisarono anche come si doveva intendere il riferimento al rapporto di scambio che legava lo Stato ai cittadini consumatori.

Scrisse De Viti de Marco, è ai suoi studi che ci si riferisce, che il rapporto di scambio avviene tra lo Stato e il consumatore nel caso dei servizi pubblici speciali per i quali c'è la domanda individuale; avviene, invece, tra lo Stato e la collettività dei contribuenti per i servizi pubblici generali che non sono divisibili in unità di vendita. Conseguentemente, in questo secondo caso, le decisioni finanziarie non possono essere intese come il risultato delle valutazioni individuali: nel caso dei servizi generali, si legge esplicitamente nel *Carattere teorico*, « cessa ogni rapporto di scambio fra lo Stato e le private economie consumatrici » e ancora « per la ripartizione sociale del costo dei servizi generali, il principio ... non può essere che il calcolo edonistico sociale esteso presuntivamente a tutte indistintamente le private economie »²⁰⁵.

De Viti « non cadeva, così, nella critica che Barone farà all'applicazione ai bisogni pubblici del calcolo individuale dei gradi finali di utilità considerando uno dei maggiori perversamenti cui sia giunta la teoria dell'utilità finale »²⁰⁶ e anticipava anche l'argomento fondamentale della critica di Ba-

²⁰⁴ Così L. EINAUDI, *Miti e paradossi* cit., p. 254 e sgg.

²⁰⁵ Così A. DE VITI DE MARCO, *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Roma 1888, pp. 103, 135.

²⁰⁶ Così S. STEVE, *La finanza di Antonio De Viti de Marco*, in « Rivista dir. fin. sc. fin. », 1994 e anche in ID., *Scritti vari*, Milano 1997, p. 360.

rone, e cioè l'incompatibilità tra il massimo dell'utilità individuale nella soddisfazione dei bisogni pubblici e privati e un criterio prefissato per la ripartizione delle imposte²⁰⁷.

Scriveva, infatti, De Viti: «La presenza dell'apprezzamento finanziario dello Stato, che si estrinseca nel sistema proporzionale o progressivo, toglie al singolo contribuente l'opportunità di seguire il suo proprio apprezzamento economico e di manifestarlo in forma positiva e concreta». E soggiungeva: «Il nesso tra il calcolo del singolo consumatore contribuente e quello dello Stato può solo trovarsi nella partecipazione e nel concorso del primo alla formazione del secondo»²⁰⁸.

Era così anticipata la visione che sarà dominante nei *Principi*, per la quale, nell'analisi dei processi formativi delle decisioni finanziarie, De Viti partì dalla definizione di due tipi di Stato: lo Stato assoluto o monopolista, nel quale la classe dirigente tende al massimo sfruttamento dei soggetti, e lo Stato popolare o cooperativo, nel quale, con la libera competizione dei gruppi sociali e dei partiti, ogni classe può arrivare al potere e, arrivata, deve restare sotto il sindacato continuo della collettività; si realizzano, così, «almeno in teoria pura, le condizioni tipiche della libera concorrenza» nella quale «in ogni momento ad un gruppo produttivo se ne può sostituire un altro, proveniente dalla massa dei consumatori»²⁰⁹.

Per De Viti «queste due forme di costituzioni politiche sono ... due casi limite, tra cui sono comprese tutte le possibili combinazioni storico-concrete; ... in teoria concreta, per spiegare i fenomeni finanziari, bisogna di regola risalire alla combinazione delle due premesse: poiché nella realtà non esiste un governo assoluto, in cui la volontà del sovrano non subisca l'influenza modificatrice dell'ambiente, nè una costituzione democratica, in cui la classe che governa non abbia una posizione di monopolio relativo»²¹⁰.

²⁰⁷ E. BARONE, *Studi di economia finanziaria* in «Giornale degli economisti», aprile-maggio 1912 e anche ID., *Principi di economia finanziaria*, Bologna 1937, pp. 11-13.

²⁰⁸ A. DE VITI DE MARCO, *Il carattere teorico* cit., pp. 157-158.

²⁰⁹ DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria* cit., pp. 40-41.

²¹⁰ A. DE VITI DE MARCO, *Principi* cit., pp. 41-42; lo stesso De Viti tenne sempre per fermo che la condizione necessaria per una finanza democratica «non sta nel fatto che il diritto del contribuente trovasi scritto nelle carte costituzionali, ma nel grado di forza con cui è sentito dal popolo e nella conseguente efficacia con cui è esercitato dai parlamenti» (*Ibidem*, pp. 122-123).

Nei *Principi De Viti* prospettò due tipi estremi, ma dedotti da due opposte tendenze storiche, e nel *Carattere teorico* aveva parlato, in modo più articolato, di « uno Stato tipo, che riassume nei caratteri generali ed essenziali un ambiente storico determinato »; e ancora aveva scritto « presenteremo ... la struttura tendenziale, ma “tipica” dello Stato moderno, confrontata con quella prevalente nell’epoca feudale e nell’antico regime, di cui ogni traccia non può dirsi ancora scomparsa »²¹¹.

« Rispetto a Francesco Ferrara – scrive Steve – che aveva anche lui definito – e definito con stupendo vigore – l’opposizione tra il concetto filosofico, per il quale l’imposta è necessità, giustizia ed utile generale, e il concetto storico, per il quale è rapina, oppressione, ingiustizia²¹², l’originalità del De Viti sta nel collegamento delle due ipotesi all’esperienza storica del passaggio dallo Stato assoluto allo Stato democratico, e quindi nel partire dall’ipotesi dello Stato cooperativo per spiegare la finanza pubblica dei suoi tempi »²¹³.

Per De Viti nello Stato cooperativo « il rapporto che lega lo Stato produttore ai cittadini consumatori è quello dello scambio » (« i cittadini contribuiscono beni privati che lo Stato trasforma in beni pubblici ») e da questo concetto si sviluppa la teoria dell’imposta cioè « la ricerca della legge del prezzo-imposta, ossia del prezzo che ogni cittadino paga allo Stato per coprire la quota-parte del costo dei servizi pubblici generali che egli consumerà »²¹⁴; ma, come ho ricordato, « il nesso tra il calcolo del singolo consumatore e contribuente e quello dello Stato può solo trovarsi nella partecipazione e nel concorso del primo alla formazione del secondo »²¹⁵.

Chiarito, quindi, in che senso poteva essere inteso (nello Stato cooperativo) il rapporto di scambio che lega lo Stato produttore ai cittadini con-

²¹¹ A. DE VITI DE MARCO, *Il carattere teorico* cit., p. 91.

²¹² F. FERRARA, *Lezioni di economia politica*, Roma 1934, I, p. 551 e sgg. Il rapporto fra De Viti e Ferrara è colto bene da L. EINAUDI, *Francesco Ferrara ritorna*, in « Riforma sociale », marzo-aprile, 1935 e in *Nuovi saggi*, Torino 1937, p. 403.

²¹³ Così S. STEVE, *La finanza di Antonio De Viti de Marco* cit., loc. cit., p. 359.

²¹⁴ A. DE VITI DE MARCO, *Principi* cit., p. 114 per il quale, mancando nei servizi pubblici generali la domanda individuale, il loro consumo da parte dei singoli contribuenti è una incognita che viene risolta procedendo per presunzioni e cioè supponendo che tutti i componenti della collettività siano consumatori dei servizi pubblici generali e che il reddito di ciascuno sia indice della sua domanda di tali servizi (*ibidem*, pp. 114-117).

²¹⁵ Si veda *supra* nel testo.

sumatori, ben si comprende perché lo stesso De Viti tanto polemizzò contro coloro che negavano questi concetti perché «non amano di trattare l'obbligo di pagare imposte come la contropartita del diritto di ricevere servizi pubblici»; «ciò, soggiunse, ricorda, in forma attenuata, i tempi in cui l'imposta era il *tributo* che i vinti pagavano al vincitore»²¹⁶.

Nello Stato “popolare”, invece, tutti i cittadini sono contemporaneamente contribuenti e consumatori di servizi pubblici e si adatta la quota parte del costo complessivo al grado finale di utilità che effettivamente ha il servizio nella divisione del consumo di ogni contribuente.

Si opera, cioè, quella ripartizione su base presuntiva, per cui il consumo aumenta con il crescere del reddito dei cittadini.

Nello Stato cooperativo lo scontro politico sulla suddivisione delle imposte e sulla destinazione delle spese avviene con meccanismi istituzionali per il diretto controllo esercitato sul potere dai cittadini e per la costante alternanza fra governanti e governati.

In sintesi può dirsi che, tra i due modi di intendere la finanza pubblica, l'approccio volontaristico e quello coattivo, lo Stato assoluto rappresenta il caso reale, portato alle estreme conseguenze, della coazione esercitata dal potere sugli individui; lo Stato cooperativo o popolare raffigura, invece, l'ideale adesione volontaria e l'approvazione per l'azione dello Stato, quale unica espressione della sovranità popolare.

Lo “Stato cooperativo” o “popolare”, con l'osmosi perfetta fra potere pubblico e cittadini, è non solo la descrizione di un “tipo” di Stato da proporre come ipotesi astratta, utile per l'indagine scientifica, ma un ideale cui approssimarsi.

20. *Il tributo come esplicitazione della supremazia di fatto dello Stato*

Ebbene la concezione devitiana dell'imposta, sul finire del secolo scorso, era assolutamente minoritaria.

Sviluppando la critica della concezione dello scambio²¹⁷, scrisse Vano-
ni, «una teoria formulata da Stahl, da Bluntschli, da Rau (Karl H.), da Hel-

²¹⁶ A. DE VITI DE MARCO, *Principi* cit., p. 49.

²¹⁷ Non quella di De Viti, si intende, ma quella antica, relativa e contrattuale, che anche in Italia aveva ormai pochissimi sostenitori (sopra si è ricordato il Saredo).

ferich in Germania, e da Romano Silvio e da Vanni Icinio in Italia, riprendendo la concezione di taluni dottori medioevali che consideravano il diritto d'imposizione come essenziale attributo della sovranità, ravvisò nel rapporto di sudditanza la sola fonte del diritto d'imposizione »²¹⁸. Lo Stato, si disse, preleva tributi in virtù della sovranità che esso esercita sui sudditi: il contribuente deve dare indipendentemente da sperati vantaggi dall'attività dello Stato, solo per il vincolo di sudditanza che lo lega all'autorità statale.

Certo si osservò²¹⁹ che la teoria della sudditanza sviliva troppo la figura del contribuente, mentre innalzava al disopra di ogni limitazione e di ogni controllo l'autorità dello Stato e si soggiunse che il vincolo di sudditanza non riusciva a spiegare l'imposizione nei rapporti internazionali.

Ma per superare le difficoltà contro cui urtò la teoria della sovranità, una scuola di finanzieri tedeschi, che riconobbe i suoi maestri nello Schäffle, prima²²⁰, e nel Heckel più tardi²²¹, andò più oltre e concepì il tributo come una conseguenza della supremazia di fatto dello Stato: scrisse il primo che « come organo della volontà e della forza unitaria lo Stato deve affermare, nella sua struttura, il principio di sovranità e dell'autorità e, nella sua azione, il principio della coazione attraverso l'applicazione dei mezzi coercitivi per affermare il suo potere ... Però, l'ultima *ratio* della coazione è il sostegno delle istituzioni dello Stato, cioè, l'esazione coattiva delle imposte, la coazione per la costituzione delle forze militari dello Stato »²²².

In altre parole il potere finanziario dello Stato esisterebbe a lato del potere di polizia, e si servirebbe degli stessi mezzi di questo, differenziandosi soltanto per il fine: il potere di polizia tende al buon ordine della comunità, il potere finanziario mira a procurare allo Stato i mezzi economici che gli sono necessari.

Secondo tale dottrina, che si riallacciava alla dottrina classica del diritto pubblico tedesco e alla quale si accosteranno buona parte dei giuristibutaristi

²¹⁸ E. VANONI, *Natura ed interpretazione delle leggi tributarie*, Padova 1932, p. 67 oggi anche in *Opere giuridiche*, a cura di F. FORTE e C. LONGOBARDI, Milano 1961.

²¹⁹ Cfr. V. TANGORRA, *Trattato di scienza della Finanza*, Milano 1915, p. 676.

²²⁰ A. SCHÄFFLE, *Die Steuern*, Leipzig 1895-97, I, p. 21 e sgg.

²²¹ M. VON HECKEL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* Leipzig 1907-11, I, pp. 17 e sgg., 120 e sgg.

²²² A. SCHÄFFLE, *Die Grundsätze des Steuerpolitik*, Tübingen 1880.

tedeschi, sotto la guida di Otto Mayer²²³, lo Stato esercita, su tutti coloro che si trovano nel suo territorio, un potere illimitato e di esso si avvale per costringerli al pagamento del tributo.

In questa sede è appena il caso di accennare alle critiche fatte a quelle teoriche perché « nella partecipazione alla vita dello Stato, che si risolve nella possibilità di godimento dei vantaggi derivanti dall'attività pubblica, va ricercata la spiegazione del dovere di sopportare l'imposta » e « il potere di supremazia, di contro, non è che il mezzo, di cui lo Stato si serve, per garantire la esplicazione del proprio diritto al tributo » onde ... « il potere di supremazia non agisce rispetto alla legge tributaria in modo diverso da quello in cui agisce rispetto alle leggi d'altra natura »²²⁴.

È indubbio, infatti, che, nei lustri a cavallo dei due secoli, gli studi italiani sul tributo, che alcuni autorevoli cultori già avevano svincolato dalla normativa privatistica²²⁵, furono influenzati dalla diffusione di quelle metodiche e dalla riscrittura su base statualistica del diritto pubblico europeo²²⁶, si intende non di quello appartenente alla tradizione anglosassone.

E sta di fatto che, comunque si vogliano giudicare gli esiti di quella operazione²²⁷, il potere di imporre tributi si configurò, così, come tipica e

²²³ O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, München 1924, 3^a ed., I, pp. 315 e sgg. e 348 e anche ID., *Le droit administratif allemand*, Ed. française par l'Auteur, Paris 1903.

²²⁴ Così E. VANONI, *Natura e interpretazione delle leggi tributarie* cit., p. 79.

²²⁵ Aveva scritto Mantellini che « il tributo non è materia di codice » onde « la obbligazione del tributo non rientra nel codice, perché là è politica e non obbligazione civile » (così G. MANTELLINI, *Lo Stato e il codice civile*, Firenze 1879-1882, I, pp. 195 e 240); si veda G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna 1981, p. 128 e sgg.

²²⁶ L'Italia appartiene alla categoria dei paesi a tradizione "étatiste": sul germanesimo nella cultura giuridica italiana si veda S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971.

²²⁷ Si vedano al riguardo le belle pagine di Fioravanti per il quale "molti dubbi" si possono sollevare « sul fatto che questa operazione sia da giudicare in sé antiliberale ». E inverso « se vi sono sicuramente aspetti e presupposti antiliberali » (« Orlando e Jellinek temevano l'autonomia e la priorità della società civile degli individui rispetto allo Stato ed alle istituzioni politiche molto più di un Tocqueville e di un Constant ») ... c'è anche il rovescio della medaglia » perché « ... Jellinek e Orlando sono francamente convinti che strappare la fondazione dei diritti allo stato di natura ha un significato profondamente liberale, proprio perché conduce ad ancorare saldamente quei diritti alla autorità dello Stato-persona »: ... « In questo senso, soggiunge Fioravanti, la sovranità dello Stato-persona è per i nostri giuristi la migliore garanzia possibile per i diritti, perché garantisce che la legge che fonda quei diritti non dipende da al-

fondamentale espressione della sovranità dello Stato appartenente, in via originaria, al potere esecutivo, con la conseguenza che le leggi di imposta erano leggi meramente formali che non facevano sorgere rapporti giuridici: esso e il prelievo fiscale si ridussero ad una correlazione tra supremazia dello Stato e mera soggezione del contribuente.

E questa tesi, del carattere solo formale delle leggi tributarie²²⁸, era costruita sul presupposto che esse altro non erano che l'attuazione di un rapporto preesistente²²⁹ ovvero del dovere di imposta considerato come espressione del dovere generale di subordinazione all'autorità dello Stato allo stesso modo dell'osservanza di una sentenza o del servizio militare²³⁰.

« Mediante la sovranità, sono ancora parole di Orlando, lo Stato esercita tutti i diritti che gli competono come subietto destinato al compimento del suo fine » onde lo Stato, nell'esercizio delle varie forme della sua attività giuridica, « appare come *sovrano* di fronte a sudditi » e « la natura dell'imposta e del servizio militare ha precisamente quel carattere »²³¹.

Gli faceva eco la più autorevole dottrina finanziaria per la quale il dovere tributario era concepito quale « dovere pubblico, assoluto, superiore all'arbitrio individuale »²³² che non « dava luogo a obbligazioni reciproche »²³³ e il cui fondamento era identificato nella soggezione dell'individuo allo Stato:

cuna volontà politica personale » (così M. FIORAVANTI, *Lo Stato di diritto come forma di Stato. Notazioni preliminari sulla tradizione europeo-continentale*, in *Sapori della borghesia e storia dei concetti tra Otto e Novecento*, Bologna, p. 167 dell'estratto; per intendere bene il pensiero dell'autore si veda *ibidem* a pp. 174-175).

²²⁸ « Il comando dello Stato al cittadino, per mezzo della legge, di fare od omettere qualcosa, non verso un altro cittadino, ma verso sè stesso, per il proprio interesse, e che si esaurisce tra la volontà dello Stato, che lo emana, e quella del cittadino, che lo deve subire, non può costituire una norma giuridica, nè dar luogo ad un rapporto giuridico e questo è appunto il caso del comando, con cui lo Stato impone ad un cittadino di pagare un tributo » (così E. LOLINI, *La norma di diritto tributario nello Stato moderno*, in « Rivista di diritto pubblico », I (1912), p. 466 e sgg. e anche, ID., *L'attività finanziaria nella dottrina e nella realtà*, Roma 1920, p. 427 e sgg.).

²²⁹ Si veda V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in « Archivio giuridico », XXXVI (1886), ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari*, Milano 1940, p. 382.

²³⁰ Così V. E. ORLANDO, *Studi giuridici* cit., loc. cit., p. 383.

²³¹ Così V. E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* cit., I, pp. 20 e 71.

²³² G. RICCA SALERNO, *Le entrate ordinarie dello Stato* cit., loc. cit., p. 171.

²³³ *Ibidem*, loc. cit., p. 174.

«Questo concetto, scriveva ancora Ricca Salerno, che costituisce il fondo della teoria assoluta o politica dell'imposta, ... è ormai incontrastato nella scienza politica e finanziaria, intorno a cui basta ricordare i nomi dello Stein, del Wagner, del Blumtschli, del Trendelebung»²³⁴.

Anche al riguardo non è il caso di indulgere alle convincenti critiche svolte nei confronti di queste tesi e delle relative argomentazioni²³⁵.

Sta di fatto che, se anche la dottrina successiva non accolse né il concetto della legge di imposta come legge solo formale né la negazione del concetto di rapporto obbligatorio di imposta²³⁶, il tributo fu raffigurato come manifestazione del potere di dominio dello Stato, e non fu assiso sulla Costituzione, sullo Statuto, sulla legge ma su qualcosa di endogeno; esso era espressione di una potestà fondamentale dello Stato, quella tributaria, una potestà originaria che trovava in se stessa il proprio fondamento²³⁷.

21. I corollari della concezione del tributo come espressione della "potestà tributaria" e il tramonto, nell'Europa continentale, dell'idea contrattuale di Costituzione

Alla luce della nozione di tributo, prevalente sul finire del secolo scorso, meglio si comprendono fatti, prassi, interpretazioni in qualche modo correlati con la descritta concezione dell'imposta.

²³⁴ *Ibidem*, loc. cit., p. 171.

²³⁵ Si veda E. VANONI, *Natura e interpretazione* cit., p. 86 e sgg; è significativo che secondo Vanoni se «l'interesse individuale del contribuente ad ottenere il massimo di utilità individuale col minore sacrificio, non ha alcuna diretta tutela giuridica» esso però «si risolve nell'accentuazione dell'interesse a partecipare alla vita pubblica in guisa da influire sul modo di essere dello Stato» (*ibidem*, pp. 93-95).

²³⁶ La composizione del conflitto tra l'idea del tributo come espressione di sovranità e quella di tributo come rapporto credito-debito avvenne distinguendo tra "diritto all'imposta" e "diritto dell'imposta" (si veda *amplius* M. C. FREGNI, *Obbligazione tributaria e codice civile*, Torino 1998, pp. 144-145).

²³⁷ Constatando la sopravvivenza di questa concezione per cui quando si legifera in materia tributaria «si coglie una potestà finanziaria, mentre non se ne riconosce una civile-amministrativa nemmeno quando si legifera in altri campi» si è scritto che ... «in definitiva, la concezione della potestà finanziaria e in specie tributaria ... riposa su una affievolita visione della norma giuridica ... sia su un evidente influsso degli schemi anteriori alla Monarchia parlamentare» (così J. M. QUERALT, *La potestà tributaria*, in *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. AMATUCCI, Padova, I/1, p. 144).

In primo luogo il dilagare dei decreti-legge.

Se la legge tributaria era « espressione della volontà dello Stato come governante », e « conteneva unicamente un comando, diretto ai sottoposti »²³⁸ diventava irrilevante lo strumento formale con cui un tributo era imposto e preteso, perché, in quella prospettiva, qualunque fonte normativa era « l'espressione della volontà dello Stato come governante » e quindi legittimata ad istituirlo.

In altre parole era sufficiente che si trattasse di una norma primaria e quindi poteva adottarsi indifferentemente la legge ordinaria o il decreto legge e così nei fatti accadde onde, tra i numerosi e contrastati decreti legge²³⁹, un numero rilevante fu emanato proprio in materia tributaria e non solo per aumentare le aliquote dei generi soggetti a dazio e a monopolio fiscale.

Lo denunciò Zanardelli che i decreti-legge in materia tributaria si ponevano in contrasto con l'art. 30 dello Statuto e quanto all'obiezione che essi erano comunque sottoposti alla ratifica del Parlamento osservò, con accenti di grande modernità, che « Statuti, Costituzioni ... sono fatti per mettere alcune garanzie dei diritti individuali, dei diritti collettivi, delle prerogative dei vari poteri dello Stato, all'infuori e al di sopra della maggioranza »²⁴⁰.

Ma il fatto è che sul finire del secolo scorso il concetto di costituzione nel continente europeo subì una profonda modificazione.

« Anzitutto – ha scritto Rebuffa – viene completamente abbandonata la concezione della Costituzione come deposito storico di esperienze ed accumularsi di tradizioni e si afferma, invece l'opinione per cui ogni costituzione è un atto di volontà che si esprime in un documento scritto, in una Carta ».

In realtà – aggiunge l'Autore ora citato – « nella concezione della Costituzione come atto di volontà e di creazione delle istituzioni non vi è più – se non in senso puramente metaforico – l'idea che la Costituzione sia un fatto

²³⁸ Così riassunse quelle teorie Vanoni che pure le criticò, come si è detto alle pagine precedenti.

²³⁹ Dopo un lungo dibattito scrive Allegretti « in epoca tarda (involuzione di fine secolo) si finì con l'ammettere l'emanabilità e l'efficacia provvisoria, anche prima della ratifica, del decreto-legge » (U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna 1988, p. 448) con il risultato che ne furono emanati a decine, dei quali alcuni mai ratificati, talora neanche presentati alle Camere.

²⁴⁰ Così, il 10 luglio 1895, G. ZANARDELLI in *Discorsi parlamentari* cit., III, pp. 378-385.

finalizzato alla tutela ed all'equilibrio tra interessi materiali divergenti, siano essi relativi alla distribuzione di beni e di ranghi (come nel caso inglese) sia alla distribuzione di potestà politiche e normative (come nella variante federale americana). Possiamo dire che nel continente europeo non vi è più un'idea "contrattuale" di costituzione. Si affermano, invece, la supremazia di un'istanza politica su tutte le altre e l'opinione che la costituzione sia la mera estrinsecazione delle modalità di azione del potere politico »²⁴¹.

Onde – conclude Rebuffa – «la costituzione offusca il suo ruolo di carta dei diritti per assumere quello di descrizione dell'ordine istituzionale: essa riflette l'ordine politico e soltanto il buon funzionamento di questo può garantire anche la tutela delle posizioni soggettive »²⁴².

Per dirla in breve, sulle orme della scuola giuridica tedesca e dell'insegnamento di Orlando, «alla dottrina della Costituzione come fatto reciprocamente obbligante si venivano ora a sostituire soltanto questioni di dottrina dello Stato »²⁴³. La Costituzione era intesa solo più come norma ordinativa dei poteri e delle regole di condotta e non come norma fondamentale disciplinante i valori da tutelare e i fini da perseguire.

22. *Lo scarso fascino dello Statuto albertino quale simbolo dello Stato-nazione*

Su questo sfondò ben si comprende perché andò smarrito il significato vero e ampio della regola *no taxation without representation*.

Non fu capito perché la memoria delle lotte fra la corona inglese e il suo parlamento era storia ormai remota e filtrata dalla più recente rivoluzione dell'89 che aveva celebrato in Francia il pieno avvento della borghesia al potere. Il mito della sovranità popolare, trasferito nell'Assemblea rappresentativa, impedì di comprendere che anche questa può operare scelte lesive di quei valori che le Costituzioni, flessibili o rigide, tutelano²⁴⁴; che, come

²⁴¹ Così G. REBUFFA, *Costituzioni e costituzionalismi*, Torino 1990, pp. 49, 52.

²⁴² *Ibidem*, p. 54.

²⁴³ F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in *Storia d'Italia* cit., III, p. 6.

²⁴⁴ Al riguardo, non bisogna dimenticare, per valutare i rilievi critici, che l'Italia postunitaria fu caratterizzata dalla povertà di vita civile, di istituti ed autonomie nel corpo sociale, specialmente acuta in alcune parti della nazione: si veda A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino 1977 (1^a ed. 1960), p. 111 e sgg.

scrisse con espressione felicissima l'Arcoleo, con riguardo all'inesistenza di limiti in ordine alla spesa, «cotesta iniziativa parlamentare riesce, con forma diversa, agli effetti stessi dell'assolutismo»²⁴⁵.

Ma non fu capito anche perché scarso era l'interesse complessivo per lo Statuto albertino.

Esso, contestato dai radicali e dai socialisti, oggetto di una dura polemica antigovernativa da parte dei cattolici intransigenti, non sembrava godere di un grande fascino e prestigio neppure negli ambienti moderati e ufficiali²⁴⁶ quando, nel 1898, ne fu celebrato il suo cinquantesimo anniversario.

In una atmosfera di diffuso disinteresse fu approvata la legge che, per quell'anno, ne anticipava la celebrazione dalla prima domenica di giugno all'effettivo anniversario, il 4 marzo. E la sua stessa festa lasciava in ombra le istituzioni rappresentative mentre convergeva sull'immagine del monarca che costituiva, comunque, il principale simbolo dello Stato-nazione.

«Mettere la Costituzione al centro della scena della festa non sarebbe stato impossibile» ... «ma in Italia niente di tutto ciò accadde».

Da un lato fu la ricorrenza del XX Settembre, assai più della festa dello Statuto a tradurre sul piano delle gerarchie simboliche quella che Pombeni ha definito la «legittimazione carismatica rivoluzionaria» del nuovo Stato²⁴⁷.

E così fu anche quando, il 4 marzo 1898, fu celebrato in Campidoglio il cinquantesimo anniversario dello Statuto.

All'omaggio al sovrano, da parte del Parlamento e dei sindaci di tutta Italia, seguirono una grandiosa rivista militare e un grosso banchetto e an-

Sull'effettivo funzionamento del sistema parlamentare in Italia si veda da ultimo E. D'AURIA, *Sistema politico e sviluppi costituzionali nell'età della Destra*, in «Nuova Antologia», 2173, gennaio-marzo 1990, p. 146 e sgg. ove, tra l'altro, si osserva che «il problema investiva la diversa omogeneità sociale, politica, economica, culturale, in una parola, civile, delle varie forze in campo e che per se stessa in un regime parlamentare di quel tipo finiva con il produrre forze anti sistema».

²⁴⁵ Si veda *infra* al par. ventitreesimo.

²⁴⁶ Si veda *amplius* M. BELARDINELLI, *Un esperimento liberal-conservatore: i governi Di Rudini, (1896-1898)*, Roma 1976, p. 306 e sgg.

²⁴⁷ Così P. POMBENI, *Autorità sociale e potere politico nell'Italia contemporanea*, Venezia 1993, p. 25.

cora una volta il monarca pose se stesso, e solo se stesso, come garante della generale volontà unitaria esaltata in Roma capitale: «L'unione indissolubile della mia casa, disse Umberto, con le sorti del popolo, fondata sulla concordia delle idee e dei propositi, invigorita dalle sventure e dalle glorie, sarà il più sicuro presidio della patria italiana»²⁴⁸.

Ancora una volta, pur in occasione della sua celebrazione ufficiale, impallidiva il ruolo della Carta costituzionale a tutto vantaggio del monarca: il garante non erano lo Statuto e la casa regnante ma, in buona sostanza, solo la seconda.

23. *Il tramonto del principio "no taxation without representation" come inteso nell'ordinamento inglese*

Espropriata la Camera del suo esclusivo potere di imporre i tributi, o comunque fortemente ridimensionatolo, perché, nella prospettiva illustrata, il tributo trovava il proprio fondamento nel potere di dominio dello Stato e si traduceva nel «comando diretto ai sottoposti» (e non nel necessario coinvolgimento, nel consenso, della Camera stessa), sfumato il fascino dello Statuto, inesorabilmente scemò l'influenza, su quel rapporto, dei principi voluti e dettati dallo Statuto stesso. In *primis*, ne uscì stravolto lo stesso disposto dell'art. 30 («Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalla Camera e sanzionato dal Re») che, al di là degli omaggi verbali, nei fatti si allontanò sempre di più dalla sua matrice anglosassone.

Certo anche nell'esperienza costituzionale italiana si fu attenti a cogliere il significato più lato e tradizionale dell'art. 30²⁴⁹ – quale guarentigia «dell'esistenza del regime rappresentativo, la garanzia giuridica delle garanzie politiche»²⁵⁰ – ma si fu generalmente sordi, proprio perché male le si

²⁴⁸ Così il «Corriere della Sera» del 5-6 marzo 1898.

²⁴⁹ Dove la contrapposizione, nella fonte del potere, tra Monarca e Camera rappresentativa, non v'era, la formulazione era modernissima. L'art. 14 della Costituzione della Repubblica romana del 1849 statuiva infatti: «La legge determina le spese della Repubblica e il modo di contribuirvi. Nessuna tassa può essere imposta se non per legge, né percetta per tempo maggiore di quello dalla legge determinato» (si veda *Le costituzioni italiane*, a cura di A. AQUARONE - M. D'ADDIO - G. NEGRI, Milano 1958).

²⁵⁰ F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino 1908, II, p. 183 e sgg.

conosceva, a intendere le ulteriori valenze che tanto avevano inciso e ancora incidevano sulla prassi costituzionale inglese.

Stretta era, infatti, nell'ordinamento inglese, la connessione tra proprietà e libertà civile e concependosi la tutela della prima come garanzia della seconda, se ne ricavava non solo l'assunto che l'imposizione tributaria non poteva avere luogo senza il consenso parlamentare come era nella maggior parte delle Costituzioni dell'Ottocento liberale.

Vigeva, infatti, il principio dell'autoimposizione che aveva implicazioni che andavano al di là del mero principio di legalità in materia tributaria.

In una situazione istituzionale fondata sull'autonomia riconosciuta alla società civile, considerata come insieme di individui titolari di diritti e refrattaria ad essere impersonificata in una entità superiore, il principio della autoimposizione era costruito sul rovesciamento dei presupposti concettuali della dottrina tedesca della autolimitazione dello Stato.

« Questo rovesciamento dei termini della relazione libertà-autorità evidenzia, così, nella differenza con la teoria tedesca dei diritti pubblici soggettivi, la reale portata del principio di autoimposizione, per effetto del quale la legge tributaria rilevava come autolimitazione dell'individuo titolare dei diritti di libertà e di proprietà, piuttosto che come autolimitazione dello Stato già titolare di un diritto (“naturale”) di imposizione »²⁵¹.

E i riflessi di questo diverso approccio costituzionale si evidenziavano anche nella concreta applicazione ed esperienza.

Nell'esperienza inglese, infatti, il “consenso” alle imposte non si riduceva a un intervento formale del Parlamento.

La Camera dei Comuni sorvegliava effettivamente l'impiego delle risorse prelevate, procedeva con grande incisività nel suo periodico intervento sul complesso processo decisionale finanziario²⁵² e soprattutto teneva fermo, quale corollario del “consenso”, che spettava sì al Parlamento istituire tributi ma solo accogliendo la relativa richiesta della Corona.

²⁵¹ Così L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritto costituzionale*, Milano 1996, p. 21 e sgg.

²⁵² Nella prassi inglese le principali imposte, come l'*Income Tax*, avevano la stessa validità temporale del bilancio a significare che le entrate erano richieste per sostenere le spese di quello specifico periodo.

Se ne deduceva, quindi (in Inghilterra), per antica e quasi sempre osservata consuetudine, che solo la Corona poteva fare conoscere ai Comuni le necessità pecuniarie e finanziarie del Governo; che il Parlamento non poteva votare nessuna somma se non l'avessero chiesta i ministri sotto la loro responsabilità e neppure imporre tasse od aggravare le esistenti, se queste non fossero necessarie a coprire i sussidi e le spese già votate o in procinto di essere votate ²⁵³.

In Italia, invece, al di là della limitazione prevista per il Senato, lo Statuto non prevedeva nessun limite esplicito d'iniziativa, per la Camera dei Deputati, in materia finanziaria e nessuno ne aggiunse la prassi.

La rappresentanza elettiva nazionale o ciascun deputato poteva, quindi, a suo libito sbizzarrirsi in proposte di leggi finanziarie per spese generali o locali o per nuovi balzelli.

Certo questo illimitato diritto di iniziativa in materia finanziaria suscitò, nei più sensibili, una forte preoccupazione.

L'Arcoleo per il primo osservò « che è vano parlare di responsabilità ministeriale quando è permesso ad ogni singolo membro dell'Assemblea di proporre aumento di spese meno, sovente, per cause d'interesse generale che per solleticare l'amor proprio e soddisfare le esigenze del proprio collegio. Cotesta iniziativa parlamentare riesce, con forma diversa, agli effetti stessi dell'assolutismo. Quando si tratta di fare discorsi generali e vaghi, si predica moderazione; quando si viene alle applicazioni particolari ed ai voti per articoli, ciascuno si pronuncia per aumento di spese. Un deputato amoreggia con l'agricoltura, uno s'interessa della marina, uno si picca di competenza militare, un terzo è invaso della questione sociale. Questi gusti e queste fantasie si traducono in domande di nuove spese ..., tanto più c'è da preoccuparsi dell'avvenire in quanto la pratica dell'illimitata iniziativa viene per lo più sostenuta dall'Assemblea, dalla stampa, dalla

²⁵³ Su queste regole costituzionali, ben note in Italia, si veda E. ARDUINO, *La competenza del Parlamento in materia di bilancio*, in « La Riforma Sociale », V, vol. VIII (1898), pp. 785 e sgg. e spec. 898 e sgg. (lavoro eseguito nel Laboratorio d'economia politica Cagnetti De Martiis) e *ivi* (p. 901) l'affermazione che « non perciò devesi credere che nell'Inghilterra i deputati non abbiano il mezzo di provvedere al soddisfacimento degli interessi legittimi dei propri rappresentati »; nella letteratura inglese si veda CHALMERS-ASQUITH, *Outlines of constitutional law*, London 1925, p. 14 e sgg.

dottrina, come un prezioso acquisto del sistema rappresentativo »²⁵⁴. E il Lampertico osservò, anch'egli, che, in Italia, la teoria inglese ha ceduto il campo ad una larga partecipazione della Camera nel dare impulso alle spese essa medesima, votando danaro che la corona non chiede e, conseguentemente, inducendo nella necessità se medesima e il Governo del re ed il Senato a provvedere alle spese al di là dei limiti in cui la spesa era contenuta nella proposta governativa²⁵⁵.

Erano ormai lontani gli anni nei quali un ministro come Quintino Sella aveva duramente e vigorosamente difeso la regola che voleva affidata al solo Governo l'iniziativa di nuove spese²⁵⁶.

Non a caso nel discorso della Corona del 16 novembre 1887, si diceva: « Perché il buon regime delle finanze rimanga sempre inalterato il mio Governo vi chiederà, sicuro del vostro assentimento, che sia lasciato esclusivamente ad esso, come usano altri Stati, maestri nelle pratiche costituzionali, l'iniziativa di ogni proposta di nuove spese ». Le quali parole, osservò Brunialti, furono tanto applaudite nel Parlamento e tanto ben accolte nel paese, da lasciarci qualche speranza possano essere richiamate alla memoria di coloro, i quali, nei singoli casi, potranno dimenticarle²⁵⁷.

Ma l'auspicio non si avverò.

Il principio del “no taxation without representation” non divenne, in Italia, quello che era in Inghilterra, e cioè una norma disciplinante e governante l'intero settore finanziario pubblico, sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa e con l'occhio attento al Governo ma anche al Parlamento, nella consapevolezza che l'assenza di una disciplina in ordine al secondo può minacciare la libertà dei singoli e della società quanto l'arbitrio del primo.

Lo constatava, ancora una volta, un'isolata quanto autorevole dottrina ma quando i giochi (in termini di disciplina e di prassi costituzionale) erano ormai, nel nostro paese, fatti e compromessi.

²⁵⁴ G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli 1880, pp. 94 e 97.

²⁵⁵ F. LAMPERTICO, *Lo Statuto ed il Senato*, Milano 1885, p. 206.

²⁵⁶ Si vedano B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, V^a ed. riv., Bari 1934, p. 48 e G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica* cit., p. 286.

²⁵⁷ A. BRUNIALTI, *La legge nello Stato moderno*, in *Biblioteca di scienze politiche*, Torino 1890, IV.

Perché questa locuzione singolare (« consentito dalle Camere e sanzionato dal Re ») si chiedeva settant'anni fa Maranini?

« Essa si riannoda – rispondeva – alla sana consuetudine inglese per cui l'iniziativa in materia finanziaria spetta solo alla corona: norma che ha un fondamento storico in quanto discende appunto dalla pratica antica delle assemblee convocate dal re per la richiesta di sussidi ma che ha un grande valore pratico (se rigidamente osservata) in quanto tende a prevenire la facile tendenza delle Assemblee legislative a largheggiare nelle spese per ragioni elettorali »²⁵⁸.

Purtroppo, soggiunse Maranini, « in Italia, invece, non fu affatto osservata », perché, aggiungo, quella regola non era stata capita e poi era stata travolta e stravolta. Il Parlamento italiano era divenuto il contitolare del potere di imposizione invece che proporsi quale giudice e garante della giustificatezza e della equità delle determinazioni del Governo.

24. *La riduzione del “no taxation without representation” a una delle tante riserve di legge*

Su questo sfondo, ben si comprende la sorte dell'art. 30 dello Statuto albertino.

Ricondotta la sua funzione esclusiva a quel fondamentale nucleo di disposizioni che, presupponendo la coesistenza della corona e di un parlamento bicamerale, avevano mirato ad attuare una composizione di queste forze, reciprocamente garantite, l'art. 30 non poteva non perdere peso nel momento in cui si affermò, nei fatti, la supremazia politica della camera elettiva.

E non poteva non essere influenzato anche il tono dei commenti dell'art. 30 – del quale era stata data una lettura tutta giocata sul piano esclusivo della garanzia degli equilibri politici – quando questi mutarono e furono altrimenti preservati, quando lo Statuto albertino divenne qualcosa di molto diverso da quello che appariva dal semplice contesto delle sue disposizioni, qualcosa di molto diverso dal documento che Carlo Alberto, *bon-grès, mal grès*²⁵⁹, aveva firmato.

²⁵⁸ Così G. MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze 1926, pp. 197-198.

²⁵⁹ « Uno Statuto, dunque, più ancora che *ottriato*, addirittura strappato con la forza » scrive A. CARACCILO, *Stato e società civile. Problemi nell'unificazione italiana*, Torino (1960), 1967, p. 102 e sgg.

Si veda *amplius*, R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, Roma-Bari 1977, II/1, p. 278 e sgg.

Nel momento in cui nei fatti il Governo non fu più, come prevedeva lo Statuto, il Governo del Re ma (divenne il Governo) del Parlamento²⁶⁰ e l'art. 30 dello Statuto albertino perdetto, quindi, la sua programmata funzione di tutela giuridica delle garanzie politiche, ebbene più non si seppe attribuire ad esso un diverso e autonomo significato che la lettera consentiva e l'esperienza inglese suggeriva.

Quando, sul finire del secolo scorso, si chiedeva la ragione dell'uso di quella particolare espressione (« consentito dalla Camere e sanzionato dal re » in luogo di quelle più diffuse nello stesso Statuto « stabilito dalla legge ») si rispondeva che « ciò era dipeso dal fatto che si era voluto conservare *un ricordo* dell'antica funzione dei privati di consentire i sussidi richiesti dal re, funzione dalla quale prende le mosse l'evoluzione dello Stato assoluto verso le moderne forme costituzionali »²⁶¹.

Perdutosi totalmente l'idea dell'origine contrattuale di ogni forma di governo²⁶², superata, nei fatti, la funzione di garanzia giuridica degli equilibri politici tra Monarca e Parlamento, l'art. 30 dello Statuto si dissolse, con una palese limitazione della sua formulazione, nel vasto e generico mare delle riserve di legge.

²⁶⁰ Qui non è possibile ripercorrere la storia costituzionale del regno sardo tra il '48 ed il '60 che registrò, secondo l'opinione prevalente, un rapido passaggio da un regime monarchico-costituzionale ad uno parlamentare. L'Arangio Ruiz, non aveva esitato a scrivere: « Noi, riguardo alla forma di governo, nello Statuto non siamo stati mai; le norme che esso prescrive nel potere esecutivo non abbiamo mai seguito » (*Governo parlamentare o Governo costituzionale?*, in « Filangieri », 1899, p. 484).

Fra i giuristi se i più e con autorevolezza hanno sostenuto questa tesi (M. S. Giannini, A. C. Jemolo - A. Amorth - C. Mortati) non manca chi rileva che « l'affermazione del regime parlamentare non fu né immediata né del tutto precisa » a causa della mancata « limpida prassi costituzionale degli anni immediatamente susseguenti la concessione dello Statuto stesso » (così C. GHISALBERTI, *Modelli costituzionali e stato risorgimentale*, Roma 1987, pp. 49-50).

²⁶¹ Così F. CAMMEO, *Le tasse e la loro costituzionalità*, in « Giurisprudenza italiana », IV (1899), col. 193 e sgg. e spec. 207.

²⁶² « La Costituzione anziché legge fondamentale (che serve a fissare le aree giuridicamente tutelate di ciascun soggetto, individuale o collettivo) diventa esplicitazione dei modi di essere della sovranità; ossia soltanto la descrizione della forma di governo; ed infatti i grandi documenti costituzionali dell'Ottocento sono prevalentemente regole sull'organizzazione dei poteri. In tal modo perdendosi totalmente l'idea dell'origine contrattuale di ogni forma di governo, le garanzie dei diritti vengono considerate come una semplice autolimitazione della sovranità » (G. REBUFFA, *Costituzioni e costituzionalismi cit.*, p. 54).

Mentre «in Inghilterra – sono ancora parole di Cammeo – il principio che nessuna entrata degli enti pubblici può essere riscossa se non in virtù di legge – ... si giustifica con l'intento di evitare che l'amministrazione e in particolare il governo abbia a sua disposizione risorse economiche che lo rendono indipendente dal parlamento e lo pongono in grado di esercitare il potere senza il continuo suo concorso ... invece una regola uguale non impera negli stati costituzionali del continente» e in particolare nell'art. 30 della nostra Costituzione («Nessun tributo può essere imposto e riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal re») per il quale «ci sembra evidente che si ha riguardo soltanto al principio più volte ricordato, che ogni coercizione sui beni deve emanare dalla legge»²⁶³.

Ma in quel vasto mare ciò che contava era l'esistenza di una fonte primaria a fondamento della pretesa fiscale, indifferente essendo che, in concreto, fosse un decreto-legge, una legge ordinaria o un decreto delegato.

Nel momento in cui sfumò, al riguardo, la contrapposizione dialettica tra Governo e Parlamento andò in qualche misura perduta la funzione garantista del secondo, che avrebbe dovuto porsi quale tutore delle posizioni soggettive dei contribuenti, quale organo di controllo della burocrazia e dei ministri, in somma, per dirla col De Viti e in termini moderni, quale tutore della società civile.

25. La sordina sul criterio di ripartizione dei tributi tra "i regnicoli in proporzione dei propri averi"

Nella prospettiva delineata se non scomparvero, si affievolirono anche i possibili collegamenti tra tributo e servizi pubblici (divisibili o indivisibili) e quindi i vantaggi del contribuente.

Costruito il rapporto tra lo Stato e il contribuente secondo un modello statalistico in cui l'esigenza di soddisfare, in ogni modo, l'interesse fiscale risultava prevalente, ci si allontanò dallo Statuto non solo sul fronte dell'autoimposizione (art. 30), ma anche sul diverso fronte della norma che correlava l'obbligo fiscale agli averi: «Essi, i regnicoli, contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato», statuisce l'art. 25 dello Statuto.

²⁶³ Così F. CAMMEO, *Le tasse* cit., loc. cit., coll. 207-208 e *ivi* la contrapposizione.

Il dovere tributario, fondato direttamente sul rapporto di soggezione che si riteneva legasse l'individuo allo Stato²⁶⁴, e quindi ricondotto al dovere di obbedienza del suddito²⁶⁵, assunse una marcata valenza statualistica in quanto la connotazione di originarietà, che qualificava, sul lato attivo, il potere impositivo dello Stato, ridondava, nello stesso modo, sul lato passivo, nella definizione del dovere stesso.

Chi negava « ogni valore giuridico alla teoria della correlazione tra diritti e doveri »²⁶⁶ non poteva « trattare l'obbligo di pagare le imposte come la contropartita di ricevere servizi pubblici »²⁶⁷ e conseguentemente non era di certo propenso a valorizzare le impostazioni per le quali la teoria dell'imposta si traduce « nella ricerca del prezzo che *ogni cittadino* paga allo Stato per coprire la quota parte del costo dei servizi pubblici generali che egli consumerà »²⁶⁸.

Consequente fu la minore attenzione per quella parte della norma statutaria che, mancando nei servizi pubblici generali la domanda individuale, assumeva “gli averi” (il reddito, il patrimonio) come indice, indiretto, della loro domanda.

L'adesione incondizionata alle teorie per le quali il tributo si sarebbe fondato solo sul potere di imporre dello Stato e sarebbe stato insito nel fatto stesso della sua esistenza, comportò una minore attenzione per i principi di giustizia tributaria relegati nell'ambito del metagiuridico.

²⁶⁴ Si veda A. GERBER, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, Dresden 1880, p. 132, per il quale « il dovere di pagare le tasse e di prestare il servizio militare non sono obblighi che nascono da obbligazioni individuali ma sono soltanto manifestazioni diverse di uno stesso rapporto organico di soggezione ».

²⁶⁵ V. E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo. Le teorie fondamentali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* cit., I, p. 34.

²⁶⁶ Così S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggettivi* in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* cit., I, il quale negando « ogni valore giuridico alla teoria della correlazione tra diritti e doveri » osservava come nello *status subiectionis* i cittadini diventino « soggetti non già di diritti ma di doveri » e quindi soggiunse: « ... Da questo punto di vista e per tali ragioni noi non dubitiamo di accettare la formula proposta dal Gerber, per cui il suddito sarebbe l'obiettivo del diritto di sovranità dello Stato » (*ivi*, pp. 48 e 155).

²⁶⁷ Sono parole, citate, di A. DE VITI DE MARCO.

²⁶⁸ Sono ancora parole, citate, di A. DE VITI DE MARCO.

Lo riconobbe esplicitamente, decenni dopo, un grande maestro del diritto tributario italiano, Achille Donato Giannini, per il quale «l'imposta non avendo giuridicamente, altro fondamento che la giustifichi, se non questo solo, della soggezione alla potestà finanziaria dello Stato» e diversi rilievi «costituiscono i presupposti extra giuridici dell'imposizione, non il contenuto giuridico dell'imposta; essi attengono alla politica tributaria, non al diritto dell'imposta»; scrisse e soggiunse: «Non contraddice a questo concetto l'art. 53 della Costituzione il quale, dopo avere dichiarato che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" aggiunge nel capoverso che "il sistema tributario è informato a criteri di progressività" perché questa enunciazione di un principio di massima già per la sua astrattezza non racchiude una norma obbligatoria e quindi non vale a fissare un requisito essenziale dell'imposta»²⁶⁹.

Orbene se questo si scriveva, ancora negli anni Cinquanta di questo secolo, in presenza di una Costituzione rigida, può immaginarsi quale fascino esercitasse, nelle aule parlamentari cent'anni fa, la norma di uno Statuto flessibile che faceva riferimento «alla proporzione con gli averi» dei contribuenti.

L'insegnamento maggioritario sopra ricordato, che proiettò la propria influenza per decenni e decenni, metteva in ombra il rapporto Stato-contribuente e relegava nel metagiuridico i principi costituzionali: i tributi erano mezzi di cui si aveva bisogno ma non «prezzi pagati da ciascuno» e di cui era doveroso vagliare la giustezza e l'equità in relazione alle timide ma esistenti indicazioni statutarie.

Anche le minoranze liberal-democratiche divennero così tiepide sostenitrici dei progetti innovativi preferendo, ad essi, un approccio tutto politico volto a difendere, dal fisco, questo o quel cetto piuttosto che a vagliare la congruità, l'equità di ciascun tributo e dell'ordinamento nel suo complesso in una prospettiva attenta, nell'antinomia fra Stato e individuo, ai diritti del secondo e quindi alle sorti del cittadino-contribuente.

E non può certo immaginarsi che Crispi facesse tesoro dell'insegnamento per cui «il calore delle discussioni può avere i suoi inconvenienti ma ha altresì i suoi vantaggi; e sono immensi»²⁷⁰.

²⁶⁹ Così A. D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, quarta ed. agg., Milano 1951, p. 40.

²⁷⁰ Così G. SAREDO, *Principi di diritto costituzionale* cit., II, p. 130, per il quale «meglio una lotta appassionata che quella sonnolenta indifferenza con cui certe volte si discute una legge di vitale importanza. Quante volte, purtroppo, vediamo che le questioni politiche più

Per anni quando le possibilità di bilancio si scontrarono con gli obiettivi della politica estera, africana e quindi militare, Crispi o fuggì per la tangente o utilizzò, sistematicamente, il tasto del patriottismo²⁷¹, strumento idoneo non a convincere ma a premere sulla maggioranza dell'Assemblea.

Ma non meno retorici, sul versante qui considerato si intende, furono i suoi successori, Rudinì e Pelloux.

Certo crollarono le spese per la colonia eritrea²⁷² ma non diminuirono le spese militari vere e proprie per l'esercito e la marina che, anzi, continuamente aumentarono negli esercizi successivi ad Adua, specie le seconde²⁷³.

E non vale addurre la loro supposta produttività innanzitutto perché « se si tradussero parzialmente in commesse per l'industria e sollecitarono il sorgere di nuovi rami produttivi per beni di utilizzazione bellica, rappresentarono anche un grave ostacolo alla formazione di un sistema industriale sano e contribuirono ad esasperare fenomeni di combinazioni verticali non economiche »²⁷⁴. E poi perché in un bilancio pubblico tiratissimo, ben al di là delle effettive possibilità economiche del paese²⁷⁵, anche pochi milioni avevano un grande peso e volgerne ben trenta ad incremento delle spese militari in due anni (a fronte delle alternative sacrificatissime, si pensi alle spese per la pubblica istruzione) significava, ancora una volta, preferire l'apparire all'essere²⁷⁶.

futili, le interpellanze più insulse sono trattate con forza ed energia, mentre leggi di grande interesse, come quelle sulle imposte, su nuove spese, sulla libertà d'insegnamento, e via via, sono discusse con la più colpevole indifferenza? ».

²⁷¹ Per l'una o l'altra scelta si vedano le numerose indicazioni in G. MARONGIU, *La politica fiscale della Sinistra storica* cit., pp. 341-343 e più ancora alle pp. 501-502.

²⁷² Dai 123 milioni del 1895-96 ai 9,8 milioni del 1898-99.

²⁷³ Le spese militari scesero a 326 milioni nel 1896-97 (rispetto ai 330 dell'esercizio antecedente) risalirono ai 354 nel 1897-98 e si fermarono a 353 nel 1898-99.

²⁷⁴ Così R. TREMELLONI, *Cent'anni dell'industria italiana 1861-1961*, in *L'economia italiana* cit., p. 187 e sgg. e spec. 229.

²⁷⁵ Si constatò, proprio negli anni in questione, che l'Italia per spendere in proporzione della propria ricchezza quanto l'Inghilterra spendeva in relazione alla propria, avrebbe dovuto destinare alle spese pubblica totale solo 473 milioni, per spendere quanto la Francia, 847 milioni e per spendere quanto gli Stati Uniti 336 milioni (si veda A. ZORLI, *I dati di fatto della Scienza dei tributi*, 1897, p. 152; conformi i calcoli di A. CANOVANI, *L'Italia presente e i suoi problemi*, Roma 1898, p. 33 e sgg.).

²⁷⁶ È la famosa locuzione di De Viti de Marco che definì il disegno di fare dell'Italia una grande potenza « l'eterno circolo vizioso della nostra politica di grande nazione: parere e non

26. Conclusioni

Fra le possibili alternative mai si pensò alle riforme fiscali che furono ripetutamente promesse ma mai attuate, neppure le più indilazionabili e le più semplici. Ci si trincerò dietro le necessità di bilancio e quando esse migliorarono (non per le scelte effettuate sul versante delle entrate e delle spese ma per le più favorevoli condizioni economiche) Rudinì, Pelloux e i loro ministri delle finanze e del tesoro finsero di ignorare le mutate condizioni e quando ciò non fu più possibile ci si trincerò dietro il “refrain” che non bastava il raggiunto pareggio ma che occorreva rinviare ogni riforma a quando esso fosse saldamente e durevolmente consolidato.

Insomma l’attesa per una stagione sempre rinviata poneva la sordina anche sulle concrete e indilazionabili innovazioni.

E dire che alternative non ve ne erano perché le entrate non si potevano accrescere, essendo il paese tassato al limite delle sue potenzialità, debiti non se ne potevano fare e carta moneta non se ne poteva emettere.

Andò così attenuandosi la ragione prima dello stesso sistema parlamentare come si desume, per differenza, dalle opere di chi tanto si battè per esso e dalle parole di chi assai bene ne ha descritto le origini. Se – come ha scritto Omodeo – « prima condizione era che i deputati risultassero capaci di entrare con competenza nel cuore dei problemi degli uffici, nella prassi burocratica, nelle consuetudini amministrative » e l’occasione per acquistarle fu l’esame dei bilanci, divenuto con la direzione ministeriale del conte di Cavour più minuzioso in sede di gabinetto, di commissioni, di assemblea, onde, sono ancora parole di Omodeo, la esposizione sul bilancio del maggio 1851 ebbe speciale significato perché « la Camera con essa entrava finalmente nella sua funzione di controllo finanziario », ebbene non può certo dirsi che la deputazione di fine secolo molto si applicasse in questo controllo: fingeva di ignorare dati che comparivano sulle più autorevoli riviste e, come rilevò Zanardelli, nel dicembre del 1899, « ai bilanci si vollero dal Ministero riservare poche e brevi sedute mattutine » ... « così mentre i bilanci dell’esercizio in corso vennero discussi affrettatamente, anche i nuovi si rimandarono ».

Scomparvero i grandi dibattiti fiscali testimoniati dall’ampiezza dei lavori della Camera in occasione dell’istituzione dell’imposta di ricchezza

essere »: così A. DE VITI DE MARCO, *Cronaca* in « Giornale degli economisti », serie II, XVII (1889), p. 295.

mobile (1864), della approvazione della tassa sul macinato (1868), della perequazione del tributo fondiario (1885-1886), tutte occasioni nelle quali lo specifico problema fu affrontato in una prospettiva attenta all'equità complessiva del sistema e nelle quali, non a caso, si discusse dei rapporti tra imposizione diretta e indiretta, di proporzionalità e di progressività, di personalità e di realtà avanzando anche concreti progetti.

In questo modo, se con Cavour «L'amministrazione, fino a ieri quasi proprietà personale del Sovrano, cominciava ad intrecciare rapporti più stretti con la rappresentanza nazionale, facendosi in una certa misura strumento della sua politica» e questa «era una vittoria della prassi liberale, ed anche una vittoria personale di Cavour, che ne traeva forza per superare gli ostacoli che le zone più retrive del paese lungo il cammino gli avrebbero gettato contro»²⁷⁷, ebbero le forze retrive, sul finire del secolo scorso, operavano ancora e assai efficacemente.

Retrive, si badi, e confliggenti non solo con il progetto di Stato che era rimasto minoritario e soccombente ma anche con quello che era prevalso e che avrebbero quindi, dovuto irrobustire, per conservarlo.

Certo, se sul finire degli anni Ottanta l'Italia poteva prendere due strade diverse («l'una sarebbe stata quella di passare finalmente ... a correggere l'assetto istituzionale in senso più liberale e societario; l'altra quella di consolidare il modello statalista, conferendogli un grado maggiore di dignità e di funzionalità»²⁷⁸), fu il secondo il cammino nettamente prescelto onde lo Stato, con la sua autorità, venne prima degli individui con i loro diritti.

Ma l'esito di questa contesa non avrebbe impedito che, proprio per accrescere la dignità e la funzionalità dello Stato, si realizzassero almeno alcune di quelle riforme tributarie (l'imposta progressiva e personale ma complementare; il ridimensionamento dell'imposta sul sale e dei cosiddetti "dazi" governativi e comunali sui generi di più largo consumo), che erano perfettamente compatibili con l'opzione risultata prevalente e anche con le scelte protezionistiche.

Invece un secolo si chiudeva e uno nuovo si apriva avendo al centro tutta la questione fiscale e non a caso il nuovo Re prometteva la riforma tri-

²⁷⁷ Per le frasi virgolettate si veda A. CARACCILO, *Stato e società civile* cit., pp. 109 e 111.

²⁷⁸ Così U. ALLEGRETTI, *Profili di storia costituzionale italiana* cit., p. 245.

butaria « anche nelle caserme »²⁷⁹, perché non erano state fatte né le scelte volte a realizzare uno Stato più forte e più equo, né quelle intese a garantire, anche sul versante fiscale, un più equilibrato rapporto fra Stato e comunità locali, fra libertà e società.

Il 12 ottobre 1899 lo scrisse, con la consueta incisività, Luigi Einaudi, illustrando il possibile programma economico di un partito liberale: esso « giovandosi del momento presente in cui una nuova onda di prosperità sembra percorrere l'Italia e giovandosi delle sue stesse riforme rivolte all'aumento della ricchezza sociale, potrà senza timore intraprendere un'opera simile a quella che è stata compiuta dal partito liberale inglese nella prima metà del presente secolo: la riduzione delle aliquote tributarie e la trasformazione graduale delle imposte »²⁸⁰.

Lo scrisse, ed era una speranza per il futuro, perché, negli ultimi anni, da quando Giolitti e Gagliardo²⁸¹, nell'autunno del 1893, avevano lasciato i loro incarichi, avevano governato ministeri e ministri che si definirono liberali, (dopo Adua e la caduta di Crispi, quattro governi Rudinì e due Pelloux) ma della graduale trasformazione tributaria, più volte promessa, non v'era la minima traccia.

²⁷⁹ Così in una lettera del 2 settembre 1900 di Rosano a Giolitti in *Dalle carte di Giovanni Giolitti* cit., I, p. 405.

²⁸⁰ Così L. EINAUDI, *Il programma economico del partito liberale in Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, Torino 1959, I (1893-1902), pp. 161-162.

²⁸¹ Ricordo che, nonostante le gravi condizioni di salute, Gagliardo pochi giorni prima di spegnersi a Genova, il 25 marzo 1899, riuscì a presentare, al Senato, la propria relazione per conto della Commissione d'inchiesta sulle ferrovie, relazione ancora oggi ricordata.

INDICE

Albo sociale	pag.	5
Atti sociali	»	13
Statuto della Società Ligure di Storia Patria	»	21
<i>Giulio Firpo</i> , Moneglia alla fine del Duecento. A proposito delle iscrizioni di Santa Croce	»	31
<i>Andrea Zanini</i> , Gio. Tomaso Invrea, un finanziere genovese nella Napoli del Seicento	»	49
IL SECOLO DEI GENOVESI	»	105
<i>Carlos Álvarez Nogal</i> , I genovesi e la monarchia spagnola tra Cinque e Seicento	»	107
<i>Friedrich Edelmayer</i> , Genova e l'Impero nel Cinquecento	»	123
GENOVA 1848-1849: LA TEMATICA LOCALE COME PROBLEMA EUROPEO	»	135
<i>Bianca Montale</i> , Genova tra riforme e rivoluzione	»	137
<i>Danilo Veneruso</i> , Il '48 genovese nel contesto europeo	»	153
<i>Giovanni Assereto</i> , Forme di associazione socio-politica a Genova nel 1848-1849	»	163

<i>Marco Doria</i> , Un'economia in trasformazione tra progetti e realtà. Genova nella prima metà del XIX secolo	pag.	171
<i>Vito Piergiovanni</i> , Lo statuto albertino in Liguria: le lezioni di diritto costituzionale di Ludovico Casanova	»	193
<i>Emilio Costa</i> , Il giornalismo genovese nel biennio 1848-1849	»	217
<i>Giuseppe Talamo</i> , Conclusioni	»	241
UN LIGURE MINISTRO DELLE FINANZE. IL PENSIERO E L'AZIONE POLITICA DI LAZZARO ANTONIO GAGLIARDO (1835-1899), Genova, novembre 1999	»	243
<i>Paola Massa</i> , Introduzione	»	245
<i>Marco Doria</i> , Un liberale tra economia e politica	»	247
<i>Gianni Marongiu</i> , I primi progetti di tassazione progressiva e il genovese Lazzaro Gagliardo ministro delle finanze (1893)	»	281



Associazione all'USPI
Unione Stampa Periodica Italiana

Direttore responsabile: *Dino Puncuh*, Presidente della Società
Editing: *Fausto Amalberti*

Autorizzazione del Tribunale di Genova N. 610 in data 19 Luglio 1963
Stamperia Editoria Brigati Glauco - via Isocorte, 15 - 16164 Genova-Pontedecimo