

GIANNI MARONGIU

LA TASSA SUL MACINATO:
UN NOME VECCHIO PER UN'IMPOSTA NUOVA

*1. La descrizione e il ricordo della vecchia tassa sul macinato
"preunitaria"*

La tassa sul macinato era tributo che, al solo nominarlo, evocava formalità, disagi, vessazioni che sembravano cessate quando, nel 1860, era stato abolito in Sicilia da Crispi, in Umbria da Pepoli e nelle Marche da Valerio.

Era sufficiente pensare agli antichi ordinamenti del dazio sul macinato, alle formalità cui l'avventore del molino doveva assoggettarsi, alle restrizioni e precauzioni minute, severe e persino crudeli che erano state imposte all'esercizio dell'arte del mugnaio. Non si poteva macinare che in ore determinate, e non dopo il tramonto, salvo che il mugnaio acconsentisse alla condizione severissima di stare rinchiuso solo dentro il mulino, potendo solamente scassarne la porta in caso di alluvione o incendio. L'avventore, scelto un mulino, non poteva andare in un altro. Le farine dovevano sempre essere accompagnate dalla bolletta e seguire una via determinata; potevano in qualunque momento essere sottoposte a visite, a verifiche, a sequestri, che un impiegato qualsiasi aveva la facoltà di fare per capriccio o per sospetto. Nel mulino il mugnaio doveva abitare e ad esso si accedeva per un'unica porta, la cui chiave era conservata dal custode pesatore, il quale poteva visitare, senza l'intervento dell'autorità giudiziaria, non solo i locali addetti alla macinazione, ma tutti quelli aggregati al mulino. Né della molenda poteva disporre il mugnaio senza l'intervento del custode pesatore, perché egli conservava una delle chiavi del cassone entro cui la molenda doveva versarsi.

Il riferimento al “nomen” di quel tributo ben si prestava, quindi, ad innestare polemiche dure e strumentali, a seminare discordie, a minacciare immani pericoli se non addirittura rotture dei delicati equilibri nazionali¹.

Significativamente uno scritto preparato nell'imminenza delle elezioni politiche del 1865 così si concludeva:

Dal canto suo la rappresentanza nazionale ci penserà due volte avanti di consentire al sig. Sella l'imposta sul macinato, avanti di approvare nuovi balzelli. Se l'approvasse non farebbe che diffondere il seme della discordia in tutte le province italiane, specialmente nelle meridionali, nella Toscana, nella Romana e raccoglierebbe frutti amarissimi. Evidentemente, il sig. Sella cade in grandissimo errore, quando crede di poter riequilibrare la dissesata finanza a forza d'imposte e di sacrifici dei popoli, senza andare incontro a perigli inevitabili².

2. L'attenzione di Sella e dei proponenti la nuova tassa sul macinato per la libertà garantita dallo Statuto e quindi per i metodi applicativi del rinnovato tributo a pro' dell'erario e dei contribuenti

Proprio per evitare confusioni Sella, quando, nel 1865, propose l'istituzione di una tassa sul macinato precisò che le angherie, la corruzione, gli arbitri che innegabilmente avevano caratterizzato, per secoli, quel tributo erano conseguenti non alla tassa in sé – che altro non era se non un'imposta di consumo – ma ai metodi con i quali era stata applicata e riscossa³.

Di qui la necessità di trovare – ove per necessità di bilancio la si intendesse ripristinare – un sistema che evitasse gli inconvenienti e

¹ Per le indicazioni, relative soprattutto alla stampa clericale, si veda G. MARONGIU, *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano*, Padova, 1988, p. 355 e sgg.

² Così G. RAFFAELE, *Le elezioni politiche del 1865 e il malgoverno in Sicilia*, pubblicato in calce al volume di P. ALATRI, *Lotte politiche in Sicilia sotto il governo della Destra (1866-1874)*, Torino, 1954, p. 633.

³ La relazione e il disegno di legge, presentato alla Camera dei Deputati il 13 dicembre 1865, sono riportati in Q. SELLA, *Discorsi parlamentari*, 5 voll., Roma, 1887-1890, v, pp. 109-210. Nella relazione Sella svolse un cenno storico sul dazio del macinato (pp. 111-121), analizzò gli antichi modi di governarlo (pp. 121-137), illustrò il sistema adottato in Sicilia (ove era prevista la presenza di un verificatore locale entro il mulino onde «al mugnaio fu restituito il naturale suo ufficio di lavoratore privato invigilato e frenato dal custode pesatore»: pp. 137-143) e le possibili alternative (pp. 143-155) ed espose il suo progetto di legge (pp. 155-180) e le obiezioni mosse contro il dazio sul macinato (pp. 180-203).

le vessazioni inseparabili dagli antichi sistemi e fosse in armonia con i diritti di libertà garantiti dallo Statuto.

Così quando, nel corso del dibattito (1868), gli avversari del contatore proporranno per la applicazione della tassa sul macinato il ritorno al vecchio sistema romano e siciliano, Francesco Ferrara obiettò che, a tacere d'altro, le formalità, i rigori, gli obblighi, i divieti imposti ai mugnai e agli avventori dai vecchi regolamenti, sopra descritti, contrastavano con i principi di libertà «protetti dallo Statuto di Carlo Alberto»⁴.

Emergeva, insomma, una nuova sensibilità volta a rispettare, nel prelievo fiscale, le norme dello Statuto ancorché esso fosse quel che, oggi, si chiama una costituzione “flessibile”.

Fu così che nel Sella – ingegnere – maturò l'idea di applicare ai mulini un contatore che segnasse i giri della ruota macinante, per determinare la quantità di materia macinata e liquidare la tassa dovuta.

Nulla di più semplice era possibile immaginare. La meccanica rendeva inutile qualsiasi vessazione fiscale.

Il fisco – osservò il proponente – non è più in contatto col contribuente, non ha da sorvegliarne le mosse, non gli domanda dichiarazioni, non gli impone bollette e polizze, non pesa i grani e le farine, non conteggia con lui. L'esercente del mulino si incarica di riscuotere a piccole somme come farebbe un cassiere e riversarle, di tempo in tempo, nel tesoro dello Stato.

La sua fedeltà rimane forzata, non dipende dalla sua morale; uno strumento muto e inesorabile tiene nota esatta delle rivoluzioni che egli imprime alla macina e delle somme che egli abbia ricevuto in deposito. Pochi ispettori che vadano, di tanto in tanto, a verificare i contatori e stabilire il debito periodico dell'esercente sono tutto ciò che occorre per amministrare un cespite di tanta importanza pecuniaria, e quel che è più, per ottenere che nessuna discrepanza passi tra il dazio soddisfatto dal contribuente e quello cui il tesoro pretende.

Ma era soprattutto nell'interesse dei contribuenti che il nuovo sistema sembrava al Sella raccomandabile.

E in primo luogo per la facilità del conteggio: abolite le polizze e le staderie, il contribuente non deve che guardare il contatore, prender nota del

⁴ Così in *La tassa sul macinato. Considerazioni di F. Ferrara*, Firenze, 1871, pp. 127-128.

numero da cui cominci la sua macinatura, confrontarlo con quello con cui finisce e conteggiare col suo mugnaio le centinaia di giri eseguiti; tutto ciò agevolmente si compie senza dubbi e contrasti. E poi la facilità di macinare in qualsiasi momento, la pienissima libertà di trasportare i grani e le farine come se nessuna imposizione vi gravitasse, la facoltà di pagare la tassa in derrate, costituiscono senza dubbio un ordinamento pel quale l'imposta sul macinato col sistema del contatore riesce ad assumere una fisionomia onesta e civile, che non aveva certamente l'imposta organizzata cogli antichi sistemi.

Senonché – si replicò – sorgevano comunque dubbi sulla bontà del sistema raccomandato da tanta semplicità di applicazione. E il rovescio della medaglia consisteva nel difficile problema di ridurre a lavoro i giri della macina segnati dal contatore, ossia di stabilire una sicura equazione tra una data quantità di movimento e una data quantità di prodotto; poiché il prodotto della macinazione doveva essere l'oggetto della tassa e quello, quindi, doveva essere determinato. Ora se non si fosse trattato che di un solo mulino, nel quale si macinasse una sola qualità di cereale, se le condizioni del lavoro fossero sempre per ogni riguardo identiche, il problema sarebbe stato della più facile risoluzione.

Gettato un quintale di grano nella tramoggia del mulino, contati i numeri di giri che la macina doveva fare per macinarlo, e riconosciuta la quantità di farina così prodotta, è chiaro che si sarebbe ottenuto lo stesso risultato, determinando la tassa sul numero dei giri o sulla quantità di farina con essi ottenuta. Ma nei fatti non era così facile. Dai molti e svariati esperimenti, che Sella aveva fatto eseguire, era risultato chiaro che la quantità di prodotto, ottenibile da un determinato numero di giri della macina, variava a seconda delle diverse qualità della materia da macinare, della diversa finezza di prodotto che si voleva ottenere, della superficie, della qualità e del diametro della macina, e della maggiore o minore forza motrice usata.

Queste obiezioni erano ben note al Sella che non le trascurò.

Col dazio in ragione del numero dei giri – osservò, nella ricordata relazione – ed ammessa quella distinzione fra la meliga e le altre granaglie che io propongo, ne consegue per l'appunto che, quando si prescinda da materie, come ad esempio le leguminose, poco adoperate, le quali riuscirebbero un po' meno gravate, le variazioni che si hanno col sistema del contatore nella misura della tassa rispetto al valore, non sono maggiori delle variazioni che si hanno nel valore dei cereali e delle farine stesse. Ne consegue insomma, che, posta la tassa in base al numero dei giri delle macine nel modo che noi proponiamo, non si hanno, per ciò che riguar-

da la natura dei cereali, inconvenienti o variazioni maggiori di quelli che si avrebbero, quando la tassa fosse stabilita, come suol farsi per ogni dazio di consumo, in ragione del peso dei cereali stessi⁵.

3. *Uno sguardo alla imposizione sui consumi*

Le considerazioni di Sella – è appena il caso di ricordarlo – non si fermarono a quelle tecniche, brevemente ricordate, perché altre ancora erano le critiche mosse contro il dazio sul macinato.

Proprio in quegli anni si andava svolgendo un ampio dibattito sulle imposte sul consumo della ricchezza.

E così, mentre alcuni difendevano l'esenzione da imposta dei consumi necessari alla vita individuale, una parte consistente e autorevole della dottrina tedesca sosteneva la tesi opposta e quindi la legittimità e la necessità dell'imposizione di tutti i consumi, anche di quelli imprescindibilmente necessari alla vita⁶.

Al riguardo, e proprio con riguardo ai consumi più strettamente necessari alla vita, ricordo che in Italia il consumo dei legumi, degli erbaggi e della frutta fresca, non era assoggettato ad alcun prelievo statale ma solo (e non da parte di tutti i Comuni) ad imposizione locale.

Assoggettato a dazio-consumo, sia governativo che comunale era, invece, il vinello (o mezzovino).

Le carni di maiale e le carni salate erano ricomprese nella tariffa dei dazi governativi, (intendendosi per tali non i dazi doganali veri e propri, ma quelli riferiti al commercio intercomunale, riscossi dai Comuni e riversati allo Stato), mentre i pesci, i formaggi, le uova e il latte erano tassati solo con i dazi comunali; le carni da macello erano tassate con gli uni e gli altri.

La legna da ardere, il carbone di legno e il sevo non erano colpiti da dazi governativi; ogni imposizione era riservata ai Comuni che, per altro, la realizzavano in misura modesta.

Contemporaneamente – lo ricordo – era stato aggravato anche il prelievo su consumi voluttuari, inasprendo l'imposta di fabbricazione sulla birra e sulle acque gazzose e introducendo le tasse comunali sulle vetture pubbliche e private e sui domestici.

⁵ Q. SELLA, *Discorsi parlamentari*, cit., v, pp. 174-176.

⁶ Si veda G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario italiano e su i suoi effetti economici e sociali*, 2 voll., Torino, 1883 e 1887, II, pp. 194-217.

4. *La individuazione del numero dei possibili indigenti sottoposti al prelievo e il relativo peso «pro capite»*

Su questo sfondo si collocano le obiezioni elevatesi contro la tassa sulla macinazione delle farine che – osservò Sella – hanno un solo significato e tendono a generare uno stesso timore, nonostante la varietà degli aspetti da cui si presentino. La tassa, si è detto, sarà tutta, o quasi, a carico della povera gente.

Lungamente questo dubbio mi è pesato sull'animo, soprattutto perché l'insistenza con cui fu annunciato, e le autorità da cui partiva, eran tali, da generare gravissime apprensioni a chiunque della propria infallibilità non voglia ciecamente presumere.

(...) In oggi io oso senza la minima esitazione affermare che questo dubbio, da qualunque lato si volga, sarebbe privo di base; e sento il bisogno di esporre rapidamente alla Camera come mai nella mia mente una tal convinzione sia pervenuta a formarsi.

Il primo fra i modi di attribuire al dazio sul macinato un'indole peculiarmente avversa ai poveri, sta nello asserire che quasi tutta la massa del suo prodotto verrà direttamente e materialmente pagata da loro.

(...) Ciò che precipuamente lo ha accreditato è il sapersi che le povere classi sono le più numerose.

(...) Ma qui io ho rinvenuto due esagerazioni palpabili.

In primo luogo codesta debolissima frazione, se si vorrà calcolare nel modo più generoso e meno incerto, dovrà estimarsi almeno per una metà; e noi abbiamo un elemento assai plausibile su cui formarne un concetto, esaminando i dati, che ci sono somministrati dall'applicazione della tassa sulla ricchezza mobile. Vi si trova infatti che la parte della popolazione su cui cade, ovvero come capi di famiglia è da esaminarsi se debba cadere, questa tassa, si ripartisce come segue:

| | |
|---|------------------|
| 1°. indigenti dichiarati tali dall'amministrazione comunale | 1,365,341 |
| 2°. contribuenti con reddito imponibile proveniente da ricchezza mobile non superiore a lire 250 ⁷ | 2,434,822 |
| 3°. contribuenti con reddito imponibile di ricchezza mobile superiore a lire 250 | <u>1,218,008</u> |
| Totale | 5,018,171 |

Per un calcolo approssimativo si può ritenere che le condizioni della famiglia seguano quelle delle persone come sopra classificate, le quali vi

⁷ Sul significativo aumento di questi minimi imponibili si veda *infra* nota 39.

appartengano, e si può quindi ritenere la popolazione del regno ripartita in condizione come quelle di dette persone.

Onde si conclude anzitutto che gli indigenti non sono che poco più del quarto (0,27 per 0,0) della popolazione.

Si può quindi con ragione osservare che chi ha meno di lire 250 di reddito imponibile, non può dirsi in condizione agiata. Però vuolsi rammentare che, nella seconda categoria sovraindicata, figurano tutti i proprietari di stabili i quali non hanno reddito mobiliari superiori a lire 250.

Vi sono in Italia oltre a tre milioni di proprietari di stabili, e non è certo esagerazione il supporre che dei 2.400.000 contribuenti che non hanno un reddito imponibile di ricchezza mobile superiore a 250 lire forse 1.200.000 siano possessori di altri redditi fondiari.

Indi è che ai 1.300.000 indigenti aggiungendo i 1.200.000 di contribuenti di ricchezza mobile che rimangono in condizione meno agiata, si ha un totale di 2.500.000 persone in condizione meno agiata, vale a dire la metà del numero totale di 5 milioni sopra considerato.

Siamo quindi in diritto di concludere che una buona metà del dazio sul macinato non può in alcun modo dirsi caricato sulla povera gente.

E non è tutto. La gabella delle farine non è così tassativamente imposta al povero, come si è amato supporre. Perché la si paghi, bisogna esser già in tali condizioni da avere una specie di rappresentanza propria e non dipendente, nel seno della società.

Una gran parte dei domestici nelle grandi città, e moltissimi fra i campagnuoli, quelli precipuamente che lavorano alla grande coltura in Lombardia, e nelle province meridionali, sono in siffatta condizione. E tale era, come abbiamo veduto, la ragione su cui fondavasi in Sicilia il sistema del consumo rurale, che costituiva una ragguardevole porzione del dazio sul macino. Se il numero di tutte codeste persone, che materialmente e necessariamente verranno ad essere sollevate dall'obbligo di pagare il dazio, si sottrae dalla massa de' poveri che abbiano supposta, parmi poterne inferire che appena un quarto può dirsi gravitare sulle infime classi.

Tolta appena di mezzo l'esagerazione del dazio in massa, noi incontriamo quella della quota individuale considerata relativamente alle sostanze di cui il povero possa disporre.

Io in generale ho creduto che, in fatto di pane (oggetto di cui precipuamente era d'uopo preoccuparsi trattandosi della povera gente), l'imposta sarebbe riuscita discreta se, in riguardo al valore delle farine, essa non fosse andata al di là di quel dieci per cento, che una esperienza costante, e l'opinione comune dei finanzieri, han sempre tenuto come limite tollerabile e innocuo in ogni maniera di tasse sopra i consumi. Non mi è al certo possibile definire rigorosamente la somma secondo cui codesto rapporto si tradurrebbe dal valore delle farine in quello del pane. Questo, è come ognun sa, un problema, i cui elementi variano

troppo, perché la soluzione ne sia costante (...). Ma se, per tenerci al sicuro da ogni grave errore, si vorrà assumere che avvii sempre nella panificazione l'aumento di un quarto o di un terzo del primitivo valore della farina, il dazio, fondato sulla base del 10% di questa, sarebbe sempre inferiore a un 8% del pane.

Questa cifra mi sembra che nulla avrebbe di spaventevole, e che non giustifichi punto le espressioni con cui si è amato di condannare il dazio, prima di averlo ammesso a difesa.

(...) Ingrossando il consumo ipotetico dell'individuo, portando a sei o sette le bocche d'ogni famiglia povera, supponendo una quota fondamentale di dazio che io medesimo non aveva ancora proposta né studiata, non si dubitò di asserire che trattavasi di far gravitare sopra ogni persona qualche cosa di simile a quaranta lire per anno; cosicché la famiglia del povero (che al tempo medesimo veniva supposta oziosa tutta, e improduttiva) sarebbesi condannata a lasciare duecentoventidue lire in favore del fisco, che è quanto dire a mutare in tributo la miglior parte del fondo destinato alla sua sussistenza.

Ma io non credo che la Camera sentirà il bisogno di veder confutati calcoli di tal genere, e vedermi scolpato da intenzioni sì strane. Egli è evidente che ben altri sarebbero i termini entro cui si aggira il dazio che io intendo proporre, perché assai sarebbe se venisse a rappresentare qualcosa più di un centesimo sopra ogni libbra di pane. Ora, è soverchio il dire che tutta la schiera de' consumatori pe' quali il titolo di poveri qui non può convenire, non saprebbe neanche accorgersi di pagarla; ma nella ipotesi più trista, nel caso di un uomo condannato a nutrirsi di mero pane, non ammesso mai a gustare latticini, vegetali, carni e costretto a spendervi 80 e 100 lire all'anno; in questa supposizione affatto immaginaria, ciò che gli si verrebbe a richiedere sta tra 6 e 8 lire per anno, che, supponendo al triplo di quella somma il prodotto annuo del suo lavoro, si traduce in meno del tre per cento sul reddito (...).

Sella fu buon profeta perché il carico medio del macinato per abitante (riferito a tutto il regno) giunse a lire 3,07 nel 1876, mentre in Sicilia «il dazio sul macinato che, nel 1838 pesava in ragione di quasi quattro lire a testa, ricadeva in ragione di lire 12 negli ultimi anni del governo borbonico»⁸.

E vantaggio ancora più prezioso per la povera gente fu quello che Sella propose, che la legge sancirà all'art. 4 e che gli antichi sistemi non prevedevano, e cioè il pagamento dell'imposta in derrata.

⁸ Così G. CARANO-DONVITO, *L'economia meridionale prima e dopo il Risorgimento*, Firenze, 1928, p. 76.

5. L'imposta sulla macinazione e la proporzione con le fortune dei contribuenti: alcune necessarie puntualizzazioni e le conseguenti scelte di sistema

Eccomi ora ad una terza obiezione – soggiunse Sella – sulla quale la vostra benevola attenzione mi è ben più necessaria, perché non posso evitare di metter piede nel campo di considerazioni economiche, nelle quali il mondo ha veduto di frequente smarrire intelligenze così elevate e nutrite a questo ramo dell'umano sapere, come al certo la mia non pretende di essere reputata.

Il vizio intrinseco, fondamentale, che si attribuisce generalmente ad un'imposta sulla macinazione è il non riuscire proporzionata con le fortune dei contribuenti. Ma per dimostrarlo, si parte da due punti diversi, ed anzi contraddittori. Taluni la credono ingiusta, perché disuguale fra contribuenti e contribuenti; altri invece ritengono che essa si paghi in somma eguale da tutti, ed è appunto per ciò che la dichiarano ingiusta.

I primi dicono che il povero, più che il ricco, consuma la materia tassata.

I secondi, all'incontro, partono dalla supposizione che, essendo le farine sostanze indispensabili alla vita animale di ogni individuo, son consumate in misura quasi eguale da ogni cittadino; e siccome il dazio è imposto in ragione della quantità di farine che si consumino, così viene contribuito in ugual somma da tutti. Ed anche questa è credenza molto comune (...).

A me in verità è sembrato che queste asserzioni fondamentali erano erronee entrambe (...).

Infatti, la diversità di consumo, tra povero e ricco contribuente, sarebbe di certo assai rilevante, se dovesse tutta risultare dalle quantità di pane, rispettivamente consumate; ma, così valutandola, si verrebbe a dimenticare che qui, non di un dazio sul pane⁹ noi parliamo, si tratta bensì d'un dazio sulla macinazione dei cereali; e che le farine, indipendentemente da quelle che si riducono in pane, si consumano in quantità assai ragguardevole da tutte le classi non povere.

Ognun sa che, sotto forma di paste, biscotti e pasticcerie, son divenute un soggetto di grande industria e commercio, che fu trovato ben degno di figurare nelle moderne Esposizioni (...).

Io concederei dunque dal canto mio che la quantità di pane, mangiata quotidianamente da un povero, sia maggiore di quella che entri

⁹ «Muovendo dal giustificato e universale lamento che il pane sia caro mentre il frumento è a buon mercato», l'«Opinione» del 14 giugno 1868 dedicò un lungo articolo al prezzo del pane osservando, tra l'altro, che «il soverchio numero dei forni, la scarsezza di mezzi di cui il maggior numero dei fornai può disporre sono l'ostacolo principale allo stabilimento di un prezzo mite del pane».

nel pranzo dell'uomo ricco; ma non saprei convincermi parimente che tutto il consumo delle farine, operato dal ricco, si restringa al pane di cui direttamente si cibi.

(...) Fortunatamente, non avvi il più lieve bisogno di spingerci molto addentro su questo punto di fatto, che la mancanza di dati statistici renderebbe difficile a rischiare in modo soddisfacente. Se io mal non mi appongo, la questione è tanto oziosa, che stento a comprendere come mai si sia sentito un così vivo bisogno di fortificarsi sull'una e sull'altra di quelle due asserzioni.

Lo scopo a cui, piantando una tal premessa, miravasi, era quello di argomentarne, come già accennato, che il dazio sulla farina non sembra una esatta proporzione con le sostanze de' cittadini. Chi dice che esso non si paga da tutti egualmente, non intende, spero, lamentare la diversità della somma assoluta, giacché non è mai stato un dazio nel mondo che si pagasse in somme eguali, ed anzi la parità del pagamento è da tutti tenuta come un difetto, è la gran colpa che pesa sopra il testatico; intende dunque dolersi di ciò, che la somma pagata sarebbe maggiore in chi poco possiede, minore negli uomini facoltosi. Chi dice poi che il dazio è ingiusto perché pagato in egual somma da tutti, denunzia sostanzialmente lo stesso difetto; indipendentemente da ogni discrepanza di somma assoluta, accusa l'importanza relativa del dazio, la sproporzione che ne nasce tra esso e il reddito del contribuente. Pagato in somma eguale da tutti, sarà maggiore relativamente allo scarso reddito del povero, insensibile per l'uomo dovizioso; sarà una tassa progressiva in senso inverso, in ragione della miseria.

A questa censura Sella dedicò alcune fitte pagine e così concluse sul punto:

Ciò a cui solo tutti aspirarono non è, non può essere, ciò che lor si fa dire oggi in Italia; non pensarono mai di volere che la proporzione coi redditi si conservi in ogni singola tassa, non avrebbero potuto volerlo senza cadere nell'assurdità che io notava testè; vollero che il complesso delle pubbliche gravezze rapisse ai cittadini una eguale aliquota dei loro redditi rispettivi.

E, giusto per conseguire un tal fine, si son posti avanti i due sistemi ipoteticamente possibili: o fondere in una tutte le tasse, e trovare l'imposta unica che riesca proporzionale ai redditi; o moltiplicare i capi imponibili, per modo che tutte le parti del patrimonio cadano sotto la mano del fisco, paghino altrettante tasse, la somma delle quali equivalga all'imposta unica e proporzionale ai redditi.

L'uno e l'altro sistema hanno incontrato le loro grandi difficoltà; il problema ancora si studia e forse un giorno si scioglierà; ma nessuno aveva mai sospettato, che la soluzione stesse dove gli avversari sono

andati a cercarla. E dirò anzi che, quando si sono scagliate contro il testatico, la taglia, o altri balzelli simili, le amare parole che ora vediamo raccogliere e riversare sopra il dazio delle farine, non si intendeva voler dire che quei balzelli avessero in sé un vizio matematicamente estrinseco, per modo di doverli escludere qualunque fosse il sistema in mezzo a cui figurassero; ma s'intendeva di riprovarli, o perché erano inaugurati col carattere d'imposta presso che unica, o perché non erano abbastanza contrappesati da altre gravezze che colpissero i beni liberi.

Dopo queste riflessioni la Camera mi vorrà, spero, permettere di rimanere sicuro nella mia opinione quanto ordinariamente non soglio. Io trovo che gli avversari della imposta sulle farine si son collocati sopra un terreno del tutto falso.

(...) Logicamente si sarebbe potuto discutere se convenga in Italia l'abolizione di tutte le imposte attuali, e l'inaugurazione dell'imposta unica sopra il reddito. Anche ammettendo il sistema della molteplicità, noi potremmo accettar la sfida di chi si accingesse a provare che nel nostro paese la classe povera si trovi aggravata, e favorita la ricca, per modo che un'imposta sulle farine si riduca a rendere sempre più mostruoso il privilegio del ricco. Quando la discussione si fosse agitata su questo campo, gli avversari, qualunque fosse il torto loro nel merito avrebbero sempre fatto prova di ben comprendere il nodo, i veri termini del problema. Ma quanto alla progressività in senso inverso, io non saprei vedervi che un palpabile malinteso¹⁰.

Degna di lode era la capacità di Sella di ragionare in termini di "sistema" fiscale quando nessuna Costituzione ancora lo prevedeva e le imponeva; e le scelte del legislatore furono strettamente conseguenti a queste riflessioni¹¹.

*6. Dai progetti di Sella (1865) e di Ferrara (1867)
a quello di Cambray-Digny, ministro delle finanze
nel secondo governo Menabrea (gennaio 1868)*

Nel 1865 non si andò al di là di queste considerazioni, perché il 19 dicembre di quell'anno Sella si ritirò dal governo e il suo progetto di legge non venne discusso.

Il suo successore, il senatore Scialoja, nella tornata del 27 gennaio 1866, tra gli altri provvedimenti, propose che si sottoponevano al

¹⁰ Così Q. SELLA *Discorsi parlamentari*, cit., v, pp. 180-187 e pp. 192-194.

¹¹ Si veda *infra* ai par. 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.

dazio di consumo governativo gli oli e le farine, fino allora soggetti solo a dazi comunali¹², dichiarando, però, che avrebbe rinunciato a tale proposta qualora la Camera avesse creduto di adottare la tassa sul macinato, il cui progetto lasciava all'esame del Parlamento, parendogli degno di considerazione.

La Commissione dei Quindici, eletta dalla Camera per riferire sui progetti del ministro, non respinse il progetto di una tassa sul macinato, ma non credette di sottoporlo a un esame profondo, non parendole troppo sicuro il metodo proposto per la sua attuazione, e non parendole d'altronde opportuna, allora, l'introduzione di imposte nuove.

Parve, quindi, che la tassa sul macinato dovesse considerarsi definitivamente abbandonata.

Senonché, dopo la guerra del 1866, essendosi fatte ancor più gravi le condizioni della finanza, il pensiero degli uomini di governo riandò a quella tassa che si riteneva capace di garantire alle casse dello Stato un gettito ragguardevole. Lo stesso ministro Scialoja, nella tornata del 16 gennaio 1867, esponendo alla Camera il suo piano per il riordinamento della finanza, propose, tra le nuove tasse, anche una sulla produzione delle farine e delle polveri per mezzo della macinazione; ma la proposta non andò in porto perché, di lì a poco, Scialoja uscì dal Gabinetto e nell'aprile cadde lo stesso governo Ricasoli.

Il progetto Sella fu integralmente ripreso da Ferrara¹³, ministro delle finanze nel successivo governo Rattazzi. Presentato l'11 giugno 1867 e portato all'esame degli uffici della Camera, parve alla maggioranza dei deputati che non potesse aggravarsi il paese di tale balzello senza accompagnarlo con provvedimenti tali da far entrare nelle casse dello Stato quanto occorresse per raggiungere, o almeno avvicinarsi, al pareggio.

¹² Quando, nel 1868, venne in discussione l'imposta sul macinato, Depretis definì la proposta di Sella (a differenza di quella dello Scialoja) «dura ma grandiosa» (si veda A. DEPRETIS, *Discorsi parlamentari*, Roma, 1888-91, v, pp. 370 e 371).

¹³ Ferrara riconobbe esplicitamente «di avere attribuito una grande importanza alla questione del macinato e che nell'unica occasione in cui ebbi a mostrare pubblicamente il mio desiderio di assicurarne la buona riuscita come uno dei maggiori aiuti sperabili per la finanza del nostro paese, io non esitai a prendere in mano mia il progetto di legge che l'onorevole Sella aveva preparato con tanta cura. Molti ricorderanno del pari che nel 1868, e nel solo giorno in cui l'impazienza dei miei colleghi mi permise di dir poche parole, io non le dissi che per appoggiare il progetto Sella e specialmente il suo metodo di un contatore meccanico» (così in *La tassa sul macinato*, cit., p. 5). E Sella riconobbe che l'economista siciliano gli era stato «in questa parte più che collega» (così Q. Sella, discorso del 28 marzo 1868, in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 212).

Fu deliberato che la Commissione incaricata di riferire sul progetto di legge si componesse di diciotto membri, e alla stessa fu affidato il mandato di studiare un complesso di provvedimenti e di riforme con cui ottenere lo scopo ora indicato.

La Commissione aveva già iniziato i suoi studi quando anche il Ministero Rattazzi cadde.

Il senatore Cambray-Digny, ministro delle finanze nel secondo governo Menabrea¹⁴, nell'esposizione finanziaria fatta alla Camera nella tornata del 20 gennaio 1868, dichiarò che, quanto ai nuovi tributi, «fra i concetti studiati dai miei predecessori uno solo mi parve soddisfare al bisogno, uno solo offrire la certezza di dare una larga risorsa all'erario e questa è la tassa sulla macinazione». Egli non accettò, però, interamente il progetto Sella-Ferrara nel convincimento che si potesse «adottare, per l'accertamento delle quantità macinate, un sistema che si giovi dei due sistemi proposti (il contatore di Sella, le denunce di Scialoja) utilizzandone i vantaggi»¹⁵.

Il Ministro si astenne, però, dal presentare uno speciale progetto di legge, dichiarando di attendere in proposito la relazione della Commissione dei Diciotto e le conclusioni a cui questa sarebbe arrivata.

La relazione riaffermò la necessità di un nuovo tributo che colpisse un consumo di base anelastico, in modo da garantire un gettito elevato e costante.

Il riordinamento delle imposte, un miglior sistema di contabilità, le economie, per ragguardevoli che fossero, non bastavano, secondo il relatore, «a condurci al pareggio, se non veniva approvata una nuova tassa a larga base la quale per sé sola aumentasse i proventi del nostro bilancio di circa sessanta milioni, netti di spesa».

Qualcuno dei membri della commissione avrebbe voluto sostituire alla tassa sul macinato quella sull'imbottato, già proposta dallo Scialoja, ma la maggioranza si oppose perché tale tassa era più complessa nell'esazione e produttiva di un gettito relativamente esiguo¹⁶.

¹⁴ Il primo, succeduto a Rattazzi, era inciampato sulla questione romana ed era durato appena due mesi, dalla fine di ottobre alla fine di dicembre del 1867.

¹⁵ Così L. CAMBRAY-DIGNY in *Discorso sulla finanza italiana* del 20 gennaio 1868, Firenze, 1868, pp. 21-25; *ivi* anche l'illustrazione dei diversi metodi applicabili alle diverse tipologie di mulini che Cambray-Digny individuò in «100 mulini che macinano 1/11 di tutta la materia macinabile commestibile nel regno; in 4.000 i quali ne macinano 4/11; in 20.000 i quali ne macinano 5/11; e 20.000 i quali ne macinano 1/11».

¹⁶ La Commissione aveva studiato le proposte di testatico e dell'imbottato e aveva affidato all'on. Giorgini l'incarico di procedere a studi sul sistema francese di dazio sulle bevande ma si

Lo stesso Scialoja riconobbe, con la consueta sincerità, che «oggi la imposta sulla macinazione è quella che riscontra fra tutte il minor numero di oppositori».

E soggiunse: «Questo prova che i savii mutano consiglio: ed io me ne compiaccio. Quantunque non fossi, né sia al presente tenerissimo di codesta imposizione, pure mi pregio di avere resistito allora; e di avere anzi più tardi fatto, con alcune modificazioni, entrare nel quadro generale dei provvedimenti che a me parevano praticabili, una tassa sulla macinazione, ridotta, però, a proporzioni assai piccole. In ogni modo ora è divenuto necessario accettarla in proporzioni maggiori. Il conte Cambray-Digny lo ha inteso e si è bene avvisato a riproporla»¹⁷.

Il relatore della Commissione soggiunse che, «gravandosi con la tassa sul macinato, la mano sui meno abbienti», non si poteva, però, «rimanere spettatori indifferenti del gravissimo fatto che moltissimi possessori della rendita pubblica si sottraevano al pagamento della imposta di ricchezza mobile, ed in altri termini che la maggior parte di coloro che acquistavano i titoli del debito italiano, mettendo a frutto netto il loro danaro al dieci per cento, nulla contribuivano all'erario nazionale».

A maggioranza, perciò, la commissione propose che l'imposta di ricchezza mobile sui titoli del debito pubblico fosse riscossa per ritenuta sulle cedole, dallo stesso giorno in cui la tassa sul macinato fosse entrata in vigore.

7. La discussione alla Camera: le serrate argomentazioni di Minghetti e la bocciatura delle proposte di rinvio

Del progetto di legge si iniziò a discutere alla Camera dei Deputati l'11 marzo 1868 e i primi quattro giorni furono impegnati dalle questioni pregiudiziali¹⁸.

convinse che nessuna di queste alternative, né al presente né in futuro, avrebbe dato i risultati del macinato. Per gli inconvenienti, gravi, della tassazione del vino alla produzione (imbottamento) ma anche all'atto della circolazione, secondo il sistema vigente in Francia, si veda il progetto, del 29 luglio 1901, del ministro delle finanze Wollemborg in *Dalle carte di G. Giolitti, quarant'anni di politica italiana*, 3 voll., a cura di G. CAROCCI, Milano, 1962, II, pp. 84-85.

¹⁷ Così A. SCIALOJA, *Brevi considerazioni intorno ad alcuni punti principali dell'esposizione finanziaria del conte Cambray-Digny*, «Nuova Antologia», 1868, p. 362 e sgg. e ivi il fermo richiamo all'assoluta necessità che fossero introdotti opportuni provvedimenti compensativi: si veda *infra* ai par. 13 e sgg.

¹⁸ Per più ampie indicazioni sullo sviluppo del dibattito parlamentare, sulle diverse

Alcuni deputati proposero lo stralcio dal progetto della norma che prevedeva la ritenuta dell'imposta di ricchezza mobile sulle cedole delle rendite.

Crispi, anche a nome di altri deputati, chiese il rinvio della discussione: non respingeva a priori la tassa sul macinato, perché il pareggio era conseguibile solo con un adeguato aumento del carico tributario, ma voleva che il nuovo tributo fosse introdotto solo dopo che «fossero realizzate tutte le riforme che conducano alla diminuzione delle spese ed all'aumento delle entrate».

«Dopo riordinata l'amministrazione, dopo riordinate le imposte, vedremo qual'è la somma necessaria ed allora potremo discutere se convenga stabilire il macinato o altre imposte, e se l'uno o le altre siano veramente necessarie»¹⁹.

Contro il rinvio si pronunziarono coloro che ritenevano il problema del pareggio del bilancio prevalente su ogni altro.

Se il deficit esiste (disse il deputato Civinini), se è necessario rimediare, se altri rimedi seri, efficaci, non si sono potuti proporre, se le riforme e le economie da introdursi non possono essere adeguate al bisogno e richiedono lunghissimo tempo per poterle mettere ad effetto, a me pare evidente che si debba venire subito alla discussione di questa legge e che la proposta sospensiva debba essere tolta di mezzo.

Anche Cambray-Digny osservò che, se si fosse ritardata l'approvazione della tassa sul macinato, il governo sarebbe stato costretto ad emettere nuova carta moneta, eliminando ogni possibilità di abolire il corso forzoso.

Era convincimento del ministro delle finanze che

chiunque, per buone o per cattive ragioni, volesse ritardare la votazione dei provvedimenti finanziari necessari ed urgenti, colui assumeva sopra di sé la responsabilità di una catastrofe spaventosa. Consideri chi vuole questo avvenire con indifferenza, io confesso che ne sono atterrito. Vedo le conseguenze funeste, terribili della rovina delle nostre finanze, conseguenze che sarebbero risentite fino dall'ultimo cittadino²⁰.

proposte, anche in ordine allo strumento tecnico di riscossione, sui favorevoli, i tiepidi e i contrari, sull'opera abile e indefessa del ministro, sull'avvicinamento al governo dei deputati del "terzo Partito" si veda R.P. COPPINI, *L'opera politica di Cambray-Digny, sindaco di Firenze capitale e ministro delle finanze*, Roma, 1975, p. 261 e sgg.

¹⁹ Si veda l'intervento del 12 marzo 1868 in F. CRISPI, *Discorsi parlamentari*, Roma, 1915, I, p. 839; per la ricostruzione dello sfondo nel quale vanno collocate le affermazioni riportate si veda A.C. JEMOLO, *Crispi*, nuova ed. agg., Firenze, 1970, spec. p. 54 e sgg.

²⁰ Si veda L. CAMBRAY-DIGNY, *La imposta sulla macinazione dei cereali*, «Nuova Anto-

Ampio e documentatissimo fu l'intervento che, contro il rinvio, pronunciò Minghetti nelle sedute del 12 e del 13 marzo 1868²¹.

Il primo giorno analizzò le possibili economie.

In primo luogo vi sono le economie che si possono fare ritagliando qualche spesa nel bilancio, togliendo qualche abuso e qualche spreco (...). E queste economie sono state fatte (...). Vogliate vi prego, o signori, mettere a confronto il bilancio del 1862 con quello del 1867, e vi farete capaci della verità che le spese sono diminuite nella loro parte variabile di oltre centocinquanta milioni. Sventuratamente l'aumento nella parte invariabile, cioè nella rendita del debito pubblico, toglieva i buoni frutti di questi risparmi (...). La seconda parte delle economie può farsi trapassando alcune spese dallo Stato alle province ed ai comuni (...). Ma signori io dubito assai che quand'anche vogliasi il fine, non si vogliano i mezzi e tanto più ne dubito quando sento proporre da taluni che certe attribuzioni che ha il Governo, si debbano dare ai Comuni. Ma come può suppersi che sia nei Comuni la mente per dirigere e la forza economica per sostenere tali spese? E non si ricorda che vi sono circa ottomilacinquecento Comuni in Italia la cui media popolazione non oltrepassa tremila anime per ciascheduno? Si citano i Comuni del Medio Evo e le loro glorie. Ma i Comuni del medioevo non erano i comuni italiani d'oggiorno

(e poi di seguito serrate argomentazioni).

Noi siamo, quindi, alla terza parte delle economie possibili che derivano dalla riforma degli ordini amministrativi, degli organici e delle leggi (...). Ciò che mi importa di qui stabilire si è che queste economie riecheggiano, oltre ai progetti testè notati, un'altra serie di progetti non meno importanti, cosicché il complesso loro non potrà essere minore di dieci o dodici leggi di capitale importanza. Ora è egli possibile che la Camera le esamini, le discuta e le voti prima di venire ad una legge di imposta? (...) Vi prego di avere presente quello nel quale anche l'onorevole Crispi conviene cioè che dalla riforma amministrativa non possiamo ottenere ciò che è necessario al restauro delle nostre finanze.

logia», novembre 1871. Questo atteggiamento rigoroso Cambray-Digny manterrà sempre, anche quando, tra il 1874 e il 1875, Minghetti proporrà la perequazione dell'imposta fondiaria e «in Toscana il progetto di legge sarà accolto con notevole diffidenza ed ostilità dalla maggior parte della classe dirigente locale» (così L. BRUSCHI, *Il problema della perequazione dell'imposta fondiaria e la classe dirigente toscana nei primi decenni dopo l'unità*, «Rass. storica toscana», 1976, p. 239).

²¹ Si veda M. MINGHETTI, *Discorsi parlamentari*, 8 voll., Roma, 1888-90, iv, pp. 454-476.

Il secondo giorno Minghetti osservò che «per rispondere completamente al discorso dell'on. Crispi occorreva toccare quello che riguarda il riordinamento delle imposte vigenti».

«Riordinamento delle imposte vigenti!» – disse – «questa parola può dirsi col poeta che tutto abbraccia e nulla stringe; però bisogna definirla e intendersi precisamente sopra il suo valore. Io credo che nella parola riordinamento delle imposte non possono comprendersi le imposte nuove, come quella di che ora si tratta».

Minghetti fece, quindi, una disamina delle imposte vigenti, delle tre dirette erariali sulla ricchezza mobiliare e immobiliare, delle imposte sugli affari, delle dogane, delle privative.

Sottolineò l'esigenza che «il riordinamento delle tasse vigenti e le imposte nuove devono formare un tutto insieme» e disse esplicitamente che «il primo doveva comprendere anche la ritenuta sulla rendita pubblica»: palese era l'intento di venire incontro all'o.d.g. dei deputati del "Terzo" (Bargoni, Mordini, ecc.) che, infatti, non faranno mancare il loro voto.

E così concluse:

«Parmi che anche l'onorevole Crispi sia meco d'accordo che dalle imposte attuate, migliorate si può conseguire un vantaggio abbastanza notevole all'erario, ma non potranno però bastare a condurci al desiderato pareggio».

La proposta di rinvio di Crispi fu respinta, per appello nominale, con duecentotredici voti: centotré furono i favorevoli e due gli astenuti.

8. Segue: toni apocalittici, carenza di proposte alternative ed errate previsioni di gettito degli oppositori della tassa

Il 14 marzo iniziò, quindi, la discussione generale nel corso della quale il ministro parlò per tre giorni, dal 24 al 26 marzo; essa tenne la Camera impegnata fino al 30 marzo quando, con centoottantadue voti favorevoli e centosessantaquattro contrari, ne deliberò la chiusura e il passaggio agli articoli.

Le motivazioni dei voti contrari furono, ovviamente, diverse nei toni e nei contenuti, anche se complessivamente i primi prevalsero sui secondi.

Lo rilevò Sella, nell'intervento del 28 marzo, quando disse:

L'onorevole Ferraris non mi pare si sbracciasse in applausi (*ilarità*) quando l'onorevole Castellani proponeva con molto coraggio di aumentare l'imposta di ricchezza mobile nientemeno che di 95 milioni;

e soggiunse:

L'onorevole Mazzucchi, edotto dall'esempio del suo predecessore, si attenne soltanto alla prima parte e colti gli applausi per la critica del macinato, non credette di andare oltre e farci conoscere le sue vedute intorno ai rimedi che egli avrebbe proposto²².

Lo ricordo perché tutti dicevano di volere il raggiungimento del pareggio e anche in tempi brevi.

Di opposizione, ma non dura, e in qualche modo propositivo fu l'intervento di Depretis.

Avvertì le gravi necessità del momento²³ e, definendo un «errore» la tassa sul macinato, comprese la necessità di uno strumento effettivamente alternativo e propose quindi «una profonda trasformazione dei dazi interni di consumo allo scopo di istituire una grande imposta sulle bevande»²⁴.

Ma la proposta non era nuova, era già stata studiata e scartata, aveva suscitato forti resistenze nel paese²⁵, altre ne avrebbe sollevate²⁶ e soprattutto non si era tradotta in un formale disegno di legge.

²² Così Q. SELLA, in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 218.

²³ Nella seduta del 27 marzo 1868 Depretis disse: «Il Ministro, signori, ci ha più volte ripetuto che noi ci troviamo in un circolo vizioso: per migliorare i bilanci bisogna togliere il corso forzoso, migliorare il credito; per migliorare il credito, pareggiare, o quasi, i bilanci e per questo pareggio, bisogna stabilire maggiori imposte. Ed ha perfettamente ragione» (così in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 360). «Ma – soggiunse – pur non avendo voglia in questi giorni, in cui ho seriamente meditato sulle condizioni della nostra finanza, di fare atti di acerba opposizione al ministero, non posso votare una legge che mi pare un errore» (*ivi*, p. 389) perché «un'imposta, anche più difficile ad essere stabilita, anche meno produttiva, è preferibile a quella del macinato che, per l'intima sua natura, ripugna a tutti, fu cancellata ormai dappertutto e trova tanta ripugnanza in tutti noi» (*ivi*, p. 376).

²⁴ Così A. DEPRETIS, *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 376 e sgg.

²⁵ Sella, il 28 marzo 1868, disse: «Io mi ricordo delle proposte, delle petizioni provocate dalla tassa sull'imbottato proposta dall'onorevole Scialoja (...). Mi ricordo che dalla Sicilia, che l'on. Depretis dipingeva tanto avversa al macinato, è venuta una serie di petizioni (...). Esse dicevano: per amor del cielo non ci applicate l'imposta dell'imbottato; se avete bisogno di denari, non sapete che vi è il macinato» (in *Discorsi*, cit., v, p. 221).

²⁶ «Io vi confesso – sono ancora parole di Sella – che tormentare per tormentare preferisco tormentare quaranta o cinquanta mila mugnai piuttosto che 700 od 800 mila produttori di vino» (*ivi*, p. 222): ove l'accento era ancora una volta posto sui profili applicativi e operativi di una grande imposta di fabbricazione.

Di taglio diverso, ma ugualmente fermo e composto, fu l'ampio intervento di Pescatore (18-19 marzo) per il quale il macinato equiva-leva a un testatico, a un «brutto testatico», disse l'oratore perché riusciva sproporzionato ai redditi dei contribuenti e colpiva il povero più che il ricco.

Gli si obiettò che era estraneo al macinato il connotato proprio di tanti testatici ideati e voluti nel passato contro una qualche minoranza, etnica o religiosa, ma soprattutto che il difetto proprio del testatico di richiedere una medesima somma ad ogni contribuente, senza alcun riguardo ai redditi, supposeva una società in cui il testatico fosse l'unica imposta.

Se, invece, – osservò il Ferrara – si tratta di un paese come l'Italia in cui il fisco abbia messo il suo dito su tutte le manifestazioni di reddito, allora (Sella lo aveva avvertito) la proporzione tra l'imposta ed i redditi non può e non deve risultare da una imposta isolata, ma dal complesso di tutte.

Quanto al rilievo, sempre di Pescatore, che la tassa risultava una capitazione diretta a carico dei lavoratori, si osservò che «nelle città tra il mugnaio agente del fisco e il consumatore si frapponessa il commercio che anticipa la tassa e se ne rivale frazionandola in minime e quasi impercettibili porzioni nei prezzi, sicché la richiesta fiscale assume il carattere e la forma di imposizione indiretta». Certo, si soggiunse, più pesante il balzello si presentava per gli abitanti della campagna che portano essi stessi al mulino le derrate che consumano, ma, proprio perciò, Sella tanto aveva insistito perché il tributo fosse pagabile in derrata: e così disponeva la legge.

Preoccupati furono gli accenti di Ferrari che, dopo un *excursus* storico dell'«odioso» tributo, richiamò l'attenzione sui suoi possibili effetti destabilizzanti, specie in Sicilia.

Ma non fu questo, di certo, il tono del dibattito nel quale l'opposizione ondeggiò tra le contraddizioni di Rattazzi²⁷ e, soprattutto, gli accenti apocalittici²⁸.

²⁷ Non pochi si meravigliarono a vederlo respingere la proposta istitutiva dell'imposta sul macinato che, un anno prima, da presidente del consiglio aveva lasciato presentare al suo ministro Ferrara.

²⁸ Non da meno fu la stampa. Un giornale scrisse che «l'imposta rovinerà l'Italia e potrebbe far nascere gravi disordini»; un altro che «la rivoluzione sociale è sull'undici ore

Sella fu definito un «accanito nemico dei poveri»²⁹.

Per Crispi anche la legge siciliana sul macinato era stata odiosa ma aveva assicurato un'entrata allo Stato mentre «col disegno di legge che discutiamo avrete il disordine ma non avrete il decimo» (*Bene, a sinistra*)³⁰.

«Dazio da medio evo, tassa da tempi borbonici e feudali» ripeterono Torrigiani, Musi, Castellani, Mazucchi, Liotto ed ancora Crispi.

E con quanta voluttà – constatò Ferrara – non si fece echeggiare l'escursione storica del sen. Ricotti, il quale raccontava che da lunga pezza conosceva egli la tassa sul macinato, e che l'aveva incontrata, studiando le compagnie di ventura, nel buio dei più bassi tempi. L'oratore ci assicurò di averla veduta sorgere con le conquiste barbariche, quando i vincitori si sovrapposero ai vinti, e le popolazioni si bipartirono in una classe investita di tutti i diritti e un'altra schiacciata da tutti i pesi; continuando il corso dei suoi studi, l'aveva trovata ancora nei secoli XVI e XVII, alternata sempre con un'altra peste non meno detestabile, l'iniquo testatico; ambedue perseguitate, sopresse a furor di popolo, non erano nate se non che per prepotenza di imperi tirannici, fino a quando poi i tempi mutati e l'umanità incivilita le seppellirono entrambe.

Questa, fedele sì, ma incompleta narrazione, fatta dallo storico più laborioso che fosse nel nostro paese e tessuta in uno stile sì splendido fu presa dapprima alla lettera, scaldò le immaginazioni atterrite, e fu forse di spinta alla tetra immagine dell'onorevole Torrigiani che dipinse i sostenitori dell'imposta come gente occupata a cavar «fuori dal sepolcro lo scheletro del macinato.

Ma in verità, soggiunse Ferrara, se alcuno si provasse oggidi (nel

per esplodere»; un altro ancora che «la tassa potrebbe anche bene servire di protesta ai nemici della nostra unità, e specialmente ai principi spodestati, per far nascere gravi disordini e mandare in rovina l'edificio italiano»: *amplius* si veda N. ROSSELLI, *Mazzini e Bakunin* (1927), ora anche Torino, 1967, p. 190 e sgg.

²⁹ Così l'on. Asproni. Sella replicò: «Credo amar più la classe povera, la classe che soffre, proponendo imposte che valgono a migliorare le condizioni economiche del paese, di quel che l'amino coloro che contro simili proposte continuamente declamano».

³⁰ «Ricordatevi Signori – concluse Crispi – quel che vi dissi da principio. Luigi XV salvò i beni della Chiesa ma trasmise ai suoi eredi il retaggio della bancarotta (Bravo; Benissimo *a sinistra*)»: così F. CRISPI, *Discorsi parlamentari*, cit., I, p. 860.

1871 quando Ferrara scriveva e solo tre anni erano trascorsi dall'istituzione del tributo) a ripetere simili figure poetiche, possiamo essere certi che per lo meno «ecciterebbe le risa».

E non solo perché il pubblico era molto meglio informato ed aveva ascoltato le parole del sen. Scialoja che «ricordò molto opportunamente, come il macinato di cui parlava il Ricotti, fosse non tanto l'imposta, quanto la banalità, il monopolio dei molini e dei forni (con tutte le durezze dei modi che erano il marchio dell'antico servitù)», ma perché «tutti ci siamo rammentati che non avvi imposta, fra le più moderne e civili, di cui non si possa, volendo, rintracciare la brutta copia nei bassi tempi».

Onde

vi è tanta ragione per sfregiare col nome di barbara la tassa del macinato, e a questo titolo ricusarla, quanta per condannare la prediale, la mobiliare e la dogana. Discendono tutte in linea retta dalle vecchie taglie, e decime, e capitazioni e pedaggi, con l'infinita nomenclatura di ripatico, pontatico, rotatico, ecc.³¹.

Le proposte alternative non furono, di certo, all'altezza dell'obiettivo che si diceva di volere perseguire.

Crispi, propose la tassa mobiliare e la tassa di patente; De Luca un aumento del dazio sulla farina e l'avocazione allo Stato di molti cespiti comunali, contraddicendo con ciò anche l'affermato (a parole) maggior autonomismo della Sinistra rispetto al denunciato centralismo della Destra.

Forse, perciò, per la mancanza di un progetto autenticamente alternativo, quando, tre anni dopo, nel maggio e giugno 1871, si ridiscusse della tassa sul macinato, il partito dell'abolizione era pressoché scomparso.

Fra i più severi oppositori di un tempo, v'era chi intendeva trasformarla in un'imposta sopra i mulini (Majorana-Calatabiano); chi desiderava convertirla in un dazio di consumo da attribuirsi ai Co-

³¹ Francesco Ferrara si dolse che gli oppositori della tassa sul macinato si rinvenissero anche su quei banchi ove siedono gli uomini, coi quali s'era trovato d'accordo nelle più importanti questioni finanziarie, che negli ultimi tempi s'erano agitate. E concluse: «la tassa sul macinato non ammette alcun mezzo termine. O si ha il coraggio di ordinarne la pura e semplice abolizione, o si deve mantenerla tal quale: *sit uti est, aut non sit*» (così F. FERRARA, *La tassa sul macinato*, cit., p. 129).

muni (Seismit-Doda); chi, infine, criticava i metodi di applicazione e voleva rimettere in vigore i vecchi sistemi applicati in Sicilia e negli Stati ex Pontifici (Rattazzi).

Osservò il Ferrara al riguardo che

in fin dei conti, anche il mondo politico subisce il giogo della verità: in fondo a tutte le discrepanze che le passioni ed i partiti possono creare, vi ha sempre il partito della ragione anonima, che sta ebete e silenzioso a tollerare ed attendere, che non domanda appoggi individuali, non si intitola ad alcun nome proprio, perché sempre sa di dovere, o presto o tardi, trionfare su tutti.

La discussione sugli articoli si protrasse fino al 6 aprile.

Per la votazione a scrutinio segreto si attese il 21 maggio quando, in esecuzione dell'ordine del giorno Bargoni, la tassa sul macinato fu votata ottenendo duecentodiciannove voti favorevoli e centocinquantadue contrari.

Al Senato il progetto di legge suscitò minori resistenze e fu approvato, il 27 giugno, con centouno voti contro undici.

Significativamente l'art. 24 della legge 7 luglio 1868 n. 4490 statuiva:

La presente legge andrà in attività dal 1° gennaio 1869; ed a datare da tale giorno, le disposizioni dell'art. 5 del d.l. 28 giugno 1866, n. 3023, saranno applicate eziandio ai redditi provenienti dai titoli del Debito Pubblico, per i quali si riscuoterà l'imposta di ricchezza mobile mediante ritenuta, all'atto del pagamento degli interessi fatto dal tesoro così all'interno che all'estero.

9. *L'istituzione del tributo (1 gennaio 1869) e la sua prima disciplina*

Era così istituita, con effetto dal 1° gennaio 1869, la tassa sulla macinazione dei cereali³².

La sua disciplina era diversa da quella originariamente proposta da Sella, perché non vi giocava più un ruolo esclusivo il sistema del contatore dei giri, che aveva suscitato, nella Commissione dei diciotto, le perplessità sopra ricordate.

³² Per la diffusa trattazione della sua disciplina si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica*, Torino, 1995, pp. 203 sgg.

Nella discussione parlamentare, il contatore trovò, però, tenaci e validi sostenitori che ne difesero le ragioni di fondo onde esso non fu abbandonato.

Si addivenì ad una transazione tra i propugnatori e gli avversari di quel sistema. Secondo le proposte di Sella il contatore doveva costituire unico strumento, e il numero dei giri della macina unica base, sia per la determinazione del debito di ciascun utente, sia per la liquidazione dei conti fra il mugnaio e l'erario.

La modificazione consisteva nel dare, invece, all'ordinamento dell'imposta una duplice base: limitava l'uso del contatore ai rapporti fra il mugnaio e il fisco, ovunque tale congegno meccanico potesse essere applicato (e al 1° gennaio 1869 di contatori non ve ne erano)³³, e al singolo utilizzatore liquidava l'imposta in ragione del peso. Per tenere collegata l'una base all'altra, per mantenere la necessaria corrispondenza tra la quota che il mugnaio doveva pagare in ragione dei giri della macina – e che doveva per ciascun mulino essere stabilita mediante convenzione tra il mugnaio stesso e l'amministrazione finanziaria, avuto riguardo alla qualità e potenza degli apparecchi – e quella che esso riscuoteva dal contribuente in ragione del peso, questa fu, per le varie derrate colpite, proporzionata alla diversa quantità di lavoro, ossia al diverso numero di giri delle macine che, a parità di peso, ognuna di esse, secondo l'esperienza, richiedeva per essere ridotta in farina. E così, stabilito che la tassa di macinazione doveva essere per il frumento di L. 2 ad ogni quintale, e constatato che occorreano mille giri di macina per ridurre in farina un quintale di frumento (mentre, ad esempio, ne bastavano cinquecento per un quintale di avena e duecentocinquanta per un quintale di fave, ossia che con lo stesso numero di giri si poteva macinare un quintale di frumento, due di avena e quattro di fave) con un semplice calcolo aritmetico si stabilì la tariffa dell'imposta in ragione del peso.

Salvo qualche temperamento, queste indicazioni trovarono il consenso della maggioranza del Parlamento tant'è che la tassa fu misurata: a) fra l'avventore e il mugnaio, dalla stadera e dalla tariffa determinata a ragion di peso; b) fra il mugnaio e l'erario, da un canone in ragione della presunta macinazione, ovvero dal contatore dei giri e da una quota per ogni cento giri di macina da convenirsi

³³ Si veda *infra* al par. 23.

col mugnaio, avuto riguardo alla qualità e potenza degli apparecchi e al sistema di macinatura.

La disciplina dettata fu, ovviamente, il riflesso del dibattito parlamentare.

La misura del tributo fu, quindi, graduata e determinata in lire due a quintale per il grano, in lire una a quintale per il granturco e la segale, in lire una e venti per l'avena e in cinquanta centesimi per gli altri cereali, i legumi secchi e le castagne.

Il tributo doveva essere pagato in denaro, ma l'avventore poteva saldarlo con una porzione del genere che portava a macinare.

Il mugnaio doveva pagare all'esattore, nei modi e nei tempi stabiliti, la sua quota per ogni cento giri di macina: a questo effetto, a cura e spese dello Stato, doveva essere applicato all'albero di ogni macina un contatore dei giri.

All'articolo 2, in particolare, che disciplinava il modo di esazione dell'imposta, furono mosse diverse obiezioni, alcune di principio.

A chi in particolare osservò che «esso era contrario allo Statuto perché toglieva la libertà ai cittadini mugnai, facendoli forzatamente esattori della tassa per conto dello Stato, costringendoli ad accettare un incarico a cui per avventura ripugnassero» Sella rispose:

Ma io domanderei, o signori, quale differenza ci sia tra la violazione dello Statuto che deriverebbe dalla applicazione della proposta disposizione di legge, e quella che si commetterebbe allorquando s'imponesse una qualsiasi tassa di fabbricazione. Allorquando si dicesse, per esempio, al mugnaio puramente e semplicemente: voi pagherete allo Stato per ogni quintale di grano che macinate lire due; per ogni quintale il granturco una lira, e via discorrendo; salvo poi a veder in qual modo il Governo proceda all'accertamento della quantità di grano e di granturco macinata settimanalmente, mensilmente da ciascun mulino, onde liquidare la tassa dovuta allo Stato. Io domanderei quale differenza sostanziale vi sia, per ciò che riguarda l'applicazione dello Statuto, tra il metodo d'esazione che consideriamo e quello che si verrebbe ad applicare quando si trattasse di una imposta sulle bevande che si traducesse col dire al fabbricante di vino: voi fabbricate tanti ettolitri di vino, e perciò pagherete tanto alla pubblica finanza, salvo a vedere poi il metodo con cui accertare la quantità di vino fabbricata.

Nel metodo proposto con l'articolo di legge che si discute una differenza tuttavia c'è, la vedo anch'io; la legge fa un passo più innanzi; essa non si limita ad impiantare una tassa di fabbricazione.

Trattandosi di una materia la quale tocca così sostanzialmente l'alimentazione del popolo, la legge che discutiamo, e specialmente quella

che ebbi l'onore di presentare alla Camera, non si limita, come farebbe per avventura trattandosi di fabbricazione di bevande, a determinare le relazioni che debbono correre tra la finanza ed il fabbricante di farine, cioè il mugnaio; ma fa qualche passo di più, e stabilisce eziandio in qual modo e misura il mugnaio debba rivalersi della tassa sul contribuente, onde frenare in certi limiti gli abusi che potessero nascere in cosa così essenziale siccome quella che tocca gli alimenti (...).

Per conseguenza io credo che questa legge, la quale in sostanza impone una tassa di fabbricazione, non possa considerarsi diversamente in relazione allo Statuto; e vuolsi osservare puramente che, se la legge fa un passo più avanti di quello che si soglia fare, gli è nell'interesse delle popolazioni e per indicare loro una norma da cui chiaramente veggano in quale misura la finanza riscuote la tassa di fabbricazione dal mugnaio³⁴.

La legge prevedeva, anche, che sulle farine importate dall'estero si pagasse, al passaggio della linea doganale, il dazio stabilito nell'art. 1 per il relativo cereale coll'aumento di un quinto; e ciò in aggiunta a quei diritti doganali a cui fossero già sottoposte³⁵.

10. *La tesi della tassa sul macinato come provvedimento esponenziale di una politica fiscale di classe: la necessità di una verifica*

Può dirsi, senza tema di smentite, che la tassa sul macinato, pur abrogata più di cento anni fa, non è stata dimenticata e anzi se non suscita più le profonde emozioni e reazioni di allora non ha mai cessato dall'attirare la generale attenzione, e non solo quella degli storici e degli storici di cose finanziarie.

Le polemiche vivacissime e i duri giudizi sono andati ben oltre quegli anni lontani.

Sembra quasi che le locuzioni, allora usate nel vivo del dibattito, abbiano lasciato una traccia ben più profonda delle risposte e delle repliche meditate cui andarono incontro.

Essa è divenuta così il simbolo di un periodo della storia nazionale e coniugandosi al "nomen" di quella parte, la Destra storica, che allora governava l'Italia, ha ingenerato fantasmi, ha indotto ad affermazioni e giudizi che a me, non storico di professione, sono

³⁴ Così Q. Sella il 2 aprile 1868 in *Discorsi parlamentari*, cit., v, pp. 235-237.

³⁵ Così l'art. 23 della legge.

parsi tutt'altro che commendevoli e anzi superficiali quando non erronei³⁶.

Limitando l'indagine, qui, ai profili più strettamente fiscali non mi pare corretto ridurre una serie di drastici provvedimenti fiscali alla sola tassa sul macinato e quindi liquidare sbrigativamente un piano che, proprio perché articolato e complesso, diede luogo, come si è visto e come si vedrà, a un serrato dibattito e all'assunzione di posizioni diversificate anche all'interno degli stessi gruppi politici.

È, quindi, quanto meno riduttiva l'affermazione secondo la quale «la borghesia si aggrappò all'imposta sul macinato dopo essere riuscita a mandare praticamente a monte l'imposta generale, a rinviare a tempo indeterminato la perequazione fondiaria e l'attuazione della riforma catastale», come pure l'altra per la quale «fuori dai canoni del materialismo storico, riesce difficilmente spiegabile che un'imposta così gravosa e così complessa (come quella sul macinato) abbia potuto essere deliberata ed applicata, mentre erano cadute altre proposte, anche teoricamente di più facile attuazione, come l'aumento dell'imposta fondiaria, già chiesta dal Nigra all'inizio del decennio»³⁷.

Se la “borghesia” (locuzione, nella specie, estremamente equivoca perché, la Sinistra, il cui *humus* era più esclusivamente borghese di quello della Destra, pur dividendosi, votò contro) avesse dovuto aggrapparsi – la locuzione dà l'idea di una ultima spiaggia – alla tassa sul macinato, ben poca strada avrebbe fatto non solo essa ma l'intero paese: cinquanta, sessanta milioni avevano, infatti, un peso in un piano volto a sanare il disavanzo ma non potevano certo costituire un architrave cui fissare un intero assetto politico e sociale.

E ancora. Se si fosse trattato dell'espressione del fiscalismo di

³⁶ Per la trattazione ampia di questi profili rinvio al mio volume *Alle radici*, cit., p. 375 e sgg. Mi limito qui a ricordare che «si ripete a torto dal maggior numero degli autori che in Italia le imposte indirette formino la base del bilancio. Spesso anche nei moventi di lotte politiche si afferma che l'Italia sia il paese in cui le imposte indirette hanno raggiunto il più alto limite. Queste due affermazioni sono egualmente lontane dalla verità»: così F.S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97*, in *Scritti sulla questione meridionale*, Bari, 1958, II, p. 102 e *ivi* i dati relativi ai diversi gruppi di tributi, i confronti con il ben maggiore peso dell'imposizione indiretta nei paesi europei, e le affermazioni che «dal 1862 al 1896-97 le tre grandi imposte dirette e le tasse sugli affari costituirono la spina dorsale del sistema tributario italiano» e «soprattutto dopo il 1876 si è troppo sovente ricorso alle imposte indirette» (p. 103).

³⁷ Così L. BULFERETTI, *Socialismo risorgimentale*, Torino, 1949, e ora in *Reprints*, 1975, p. 242.

quella borghesia che si pagava il biglietto ferroviario ma scaricava sui ceti inferiori le spese di quella politica economica e finanziaria³⁸, non si comprenderebbe perché quella stessa borghesia (certo anche qui il Parlamento non sarà unanime) proporrà e sosterrà prima la riduzione (1879-1880) poi la definitiva abolizione del tributo sul macinato (1° gennaio 1884) quando saranno sì mutate le condizioni del bilancio ma non certamente i rapporti di forza, politica, economica, sociale tra la stessa borghesia e i “ceti inferiori”.

Frutto di un grosso equivoco è la contrapposizione tra un’imposta generale, affossata, e una imposta speciale (!) (sul macinato) voluta.

La mancata approvazione del disegno di Scialoja volto a istituire un’imposta generale sui redditi (a questo progetto penso ci si riferisse con una espressione, per altro, molto vaga e fumosa) non significava, infatti, che la ricchezza mobiliare e immobiliare non fosse soggetta, fin dal 1864, a specifiche imposte dirette sui terreni, sui fabbricati, sulla ricchezza mobile, temperata, quest’ultima, da rilevanti riduzioni per i redditi più modesti³⁹.

Come ho avuto modo di osservare, è vero che, nel 1866, il “borghese” Scialoja, contrastato soprattutto dal “borghese” Minghetti, aveva proposto la consolidazione dell’imposta fondiaria e l’istituzione di un’unica imposta sull’entrata.

Ma un anno dopo, il 17 gennaio 1867, Scialoja alla Camera dichiarava che non avrebbe «fatto più uso della parola consolidamento della fondiaria né del concetto che essa rappresentava»; e il suo progetto – giova ricordarlo – incontrò non solo la fortissima e argomentata resistenza della Commissione dei quindici e del Parlamento ma anche la sostanziale disapprovazione della dottrina.

³⁸ Anche Zangheri ha osservato: «E qui riteniamo di dover dissentire da chi ha voluto circondare la politica finanziaria dei moderati di un’aureola di eroismo, la parola è del Croce, aureola che mal si adatta ad uomini dei quali non porremo in dubbio la dirittura e la probità personale ma che, nel caso, mostrarono di preferire che il bilancio fosse salvo per i sacrifici delle classi inferiori, piuttosto che per l’eroismo della propria» (così in *I moti del macinato nel Bolognese*, in *Le campagne emiliane nell’epoca moderna*, Milano, 1957, p. 106). A prescindere dal merito del rilievo – che trova risposta nelle considerazioni svolte nel testo – ricordo che la citazione del Croce non è esatta. Il Croce scrisse infatti: «Ma eroi non furono soltanto quegli uomini del governo, sì tutto il popolo italiano, che, entro un decennio, si addossò pesi come forse non mai altro popolo e divenne il più tassato d’Europa» (Così B. CROCE, *Storia d’Italia dal 1871 al 1915*, Bari, 1928, p. 44).

³⁹ Nel 1865 furono esonerati dall’imposta di ricchezza mobile i redditi al di sotto di 250 lire e i soggetti tassati si ridussero così da 3.550.825 a 1.300.468. Nel 1867 furono esonerati dal pagamento del tributo i redditi inferiori a 400 lire (sul tema *amplius*, P. MAESTRI, *L’Italia economica nel 1868*, Firenze, 1868, pp. 255-257).

Non è vero, inoltre, che furono rinviate a tempo indeterminato la perequazione fondiaria e l'attuazione della riforma catastale.

Il conguaglio compartimentale fu attuato nel 1864 e fu una svolta tanto importante quanto delicata perché – come disse Sella agli elettori di Cossato – «si pose a serio cimento la concordia delle varie Province del Regno».

Certamente le ulteriori iniziative di perequazione trovarono ostacolo e resistenza in coloro che da esse avevano ragione di temere.

Ma i progetti per la perequazione più scrupolosa e completa – opera, non va dimenticato, estremamente impegnativa, complessa e costosissima – fu voluta proprio da coloro (Sella, Minghetti, Cambray-Digny) che più sostennero il macinato e fu osteggiata soprattutto a Sinistra⁴⁰.

Quanto «alla caduta di altre proposte anche tecnicamente di più facile attuazione come l'aumento dell'imposta fondiaria», vale il rilievo che, mai, si pose il problema di una scelta alternativa tra l'aumento dell'imposizione diretta e l'introduzione di una nuova imposta sui consumi.

Fu lo stesso ministro delle finanze, Cambray-Digny, a proporre un aumento dell'imposizione diretta (nonostante il suo peso già rilevante)⁴¹, pari al presunto gettito del nuovo tributo sul macinato.

E Scialoja gliene diede atto quando scrisse:

In ogni modo dalla nascita alla morte e dalla morte alla risurrezione della proposta di una tassa sul macinato, nessuno dei proponenti o riproponenti pensò mai che avesse a rimanere sola la proposizione di codesta imposta.

Sarebbe stato un errore; ed al presente sarebbe peggio che un errore,

soggiungeva lo Scialoja che perciò faceva «plauso al Ministro delle finanze»⁴².

⁴⁰ Si veda G. MARONGIU, *La politica fiscale della Destra storica*, cit., pp. 395-399.

⁴¹ Ricordo che, come disse Depretis nel maggio 1866, «l'imposta fondiaria da noi è grave, è sicuramente più grave che in Francia, se si comprendono i centesimi addizionali» e «l'Italia paga fin d'ora una somma d'imposte dirette niente meno che di circa 66 milioni superiore a quella della Francia» (così A. DEPRETIS, *Discorsi parlamentari*, cit., v, pp. 240, 287 e 298).

⁴² Così A. SCIALOJA, *Brevi considerazioni intorno ad alcuni punti principali dell'esposizione finanziaria del conte Cambray-Digny*, «Nuova Antologia», febbraio 1868, p. 365.

E Sella che pure non faceva parte del Governo, che da Menabrea era politicamente lontano, con specifico riguardo alla tassa, cui era favorevole, osservò:

Ammettiamo pure che tra tassa sulla rendita e aumento di tassa sull'entrata, si possano ricavare quei quaranta, quarantacinque, quarantotto milioni che figurano nei piani dell'onorevole ministro delle finanze. Sarà già un aumento non insignificante. Per conseguenza è inutile il dire: aumentiamo le tasse dirette onde evitare il macinato perché dobbiamo fare le due cose in una volta, imporre il macinato e crescere le tasse dirette. A nuove tasse indirette bisogna, dunque, venire, imperocché non bastano, a mio avviso, né le economie, né gli aumenti delle tasse dirette, sebbene le une e gli altri siano inevitabili⁴³.

Una prima conclusione è, quindi, possibile trarla.

Prima di concludere che il macinato fu «un modo di gettare tutta la soma sul dorso del povero» è necessario verificare se ai propositi ora ricordati seguirono i fatti, se, quindi, all'istituzione della nuova tassa si accompagnarono altri e significativi provvedimenti vuoi sul versante delle entrate vuoi per il contenimento e la riduzione delle spese.

II. *La tassa sul macinato come tassello di un sistema di scelte di politica fiscale volte a uscire dall'emergenza*

Non si trattava neppure di scegliere ma di fare e di fare in fretta tant'è che, come disse Sella il 28 marzo 1868, «io confesso che in molte faccende lascerei volentieri andare le cose come stanno, se non si fosse stretti da questo nostro disavanzo».

La tassa sul macinato era volta, in uno sforzo congiunto e quindi assieme ad altri importanti provvedimenti, a risolvere una volta per tutte e nei tempi più brevi possibili, il gravissimo problema del disavanzo, «ad uscire da un terreno di sabbia», «ad evitare di cadere in un abisso» perché «i risparmi fatti dalla nazione furono eguagliati seppure non superati dai disavanzi del governo».

E ciò – soggiungeva Sella – per contenere e ridurre il peso della politica dei prestiti, cui «principalmente si era ricorso per sopperire

⁴³ Così Q. Sella il 28 marzo 1868 in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 211.

alle deficienze che presentavano gli annuali bilanci» e ai quali, egli era contrario per le inevitabili conseguenze sull'assetto economico.

Quindi «l'indugio, lasciatemelo dire ancora una volta, voi che temete l'imposta per la classe povera, l'indugio è la più tremenda tassa che possiate mettere sopra di essa».

«Se, infatti, lo Stato, in crisi perenne, avesse continuato ad assorbire capitali questi sarebbero stati distolti da altre iniziative vitali alla prosperità nazionale», e l'agricoltura, l'industria e il commercio sarebbero rimasti soffocati.

Soggiungo che il disavanzo cronico, il larghissimo ricorso al credito e la crisi monetaria, che ne fu la conseguenza, erano tanto più gravi in un paese in cui la formazione del risparmio era ancora estremamente lenta.

La scarsità dei depositi trova conferma non solo nei dati raccolti al riguardo ma anche nell'altezza degli interessi corrisposti in quel periodo e nel livello, generalmente assai alto, cui si mantenne il tasso di sconto.

Il tasso di sconto della Banca Nazionale – ha scritto Luzzatto – che normalmente si manteneva intorno al 5% si elevò spesso al 7% ed anche al 9%; ed in misura assai maggiore si elevò il tasso di sconto delle banche ordinarie che spesso, in periodi di crisi, toccò il 12%.

Di pari passo salgono gli interessi effettivi che lo Stato paga ai possessori di titoli del debito pubblico: da una media del 6,97% nel 1863 si passa a 7,40 nel '64, a 7,67% nel '65, a 8,83 nel '66, a 9,38 nel '67, che è l'anno peggiore.

Se si confrontano questi tassi con quelli del consolidato inglese che ha oscillato negli stessi anni fra 3,29 e 3,28 si vede l'enorme inferiorità in cui si trovava l'imprenditore italiano nella ricerca del minimo di capitale indispensabile per la sua impresa⁴⁴.

Contenere e ridurre il bisogno di ricorrere al debito pubblico, raggiungere il pareggio significava, quindi, favorire e stimolare altre iniziative e infondere nuova forza a tutta l'economia italiana significava accelerare il movimento economico nell'ambito di una strategia complessiva che doveva subordinare – secondo i modelli di sviluppo delle nazioni industrializzate – il capitalismo finanziario e commer-

⁴⁴ Così G. LUZZATTO, *Storia economica dell'età moderna contemporanea*, Padova, 1948, parte II, p. 360.

ziale e la rendita fondiaria al modo di produzione capitalistico. Lo disse chiaramente Sella allorquando invitò a

riflettere un istante alla massa di capitali che diventa disponibile per la tassa sul macinato perché, o signori, sarà pure in forza di questa tassa (lo dico con pienissima convinzione rispettando tutti i convincimenti contrari) che si produrrà l'effetto di ravvicinarci al pareggio, di migliorare il nostro credito e quindi di rendere disponibili tanti capitali⁴⁵.

Era, quindi, convincimento profondo di Sella, e di chi su questa strada lo seguì, che la sistemazione del bilancio statale era la necessaria premessa anche per lo sviluppo delle iniziative in campo economico.

Ma se questa era certamente una notazione di particolare peso, un'altra ve n'era di significato non meno profondo.

L'introduzione del corso forzoso aveva aumentato la sfiducia del mondo politico e finanziario internazionale e quindi aveva reso pressoché insuperabile le difficoltà di ottenere nuovi crediti all'estero⁴⁶.

Ci si trovava, quindi, nella necessità di dimostrare al mondo, e con urgenza, che lo Stato italiano era, cionondimeno, vivo e vitale e di evitare che ulteriormente si diffondesse anche in Italia quella sfiducia che incominciava a dare forti segni di presenza⁴⁷: il raggiungimento del pareggio era dimostrazione di sicuro effetto da contrapporre alla violenze verbali, alle accuse e alle manovre degli ambienti clericale-reazionari della penisola e dell'Europa⁴⁸.

Ma ci si trovava anche di fronte a una via obbligata per conseguire lo scopo. Escluso il ricorso al credito estero e interno per le ragioni dette, altro non rimaneva che l'inasprimento del prelievo fiscale, si intende accanto alla riduzione della spesa.

⁴⁵ Così Q. SELLA, nel discorso del 28 marzo 1868, in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 232.

⁴⁶ Così G. LUZZATTO, *Storia economica dell'età moderna e contemporanea*, cit., p. 372.

⁴⁷ Nel più volte citato intervento alla Camera dei Deputati Sella osservò: «La vera tassa sul povero sta nella sfiducia e starebbe essenzialmente in una catastrofe a cui s'andasse incontro. Oggi ci è una gran tassa sulla sfiducia che va crescendo; sarebbe gravissimo il giorno in cui, lasciatemi dire la parola, il fallimento si rendesse inevitabile».

⁴⁸ Per la formulazione di giudizi durissimi su tutta la classe dirigente italiana si veda H. D'IDEVILLE, *I Piemontesi a Roma 1867-1870*, a cura di G. Artom, Milano, 1974. «Essi sono particolarmente significativi perché D'Ideville, addetto all'ambasciata francese a Roma, era l'espressione di quel mondo francese, reazionario, legittimista e clericale che, prima e dopo Mentana, dominava la Francia ed era ostilissimo all'Italia al punto di vagheggiare la restaurazione sui loro troni dei monarchi scacciati dal moto unitario, sia pure riuniti in una (...) federazione» (*ivi*, p. 313).

E questi inasprimenti – se si voleva raggiungere l'obiettivo in termini ragionevolmente rapidi – dovevano essere ampi e tali da dare risultati i più immediati possibili.

Quindi era illusorio pensare di ricorrere solo a un'imposizione sui ricchi perché «anche a contare non solo i capi famiglia, ma tutti i grandi istituti, tutti i corpi morali, insomma tutti gli enti che hanno oltre diecimila lire di rendita, essi non sono più di trentamila»⁴⁹.

Ma sarebbe stato ingiusto e ingenuo puntare solo sulla tassa sul macinato e quindi su una politica fiscale di classe.

Era, quindi, una «necessità ineluttabile» in un momento, così «grave, solenne e pericoloso», «e per applicare delle tasse così gravi come è quella del macinato» da un canto inasprire complessivamente la pressione tributaria anche, e prima ancora, con riguardo all'imposizione diretta «approvando i disegni che avete presentato»; e dall'altro «provvedere alle economie e provvedervi più di quello che avete fatto fin qui»⁵⁰.

Così si spiega non soltanto la scelta della via fiscale ma anche degli strumenti utilizzati al suo interno, volti a introdurre mezzi efficaci e immediatamente efficaci.

Tale era, certamente, un'imposta indiretta sui consumi quale la tassa sul macinato: «essa era stata ormai lungamente studiata; nessun'altra specie d'imposta, che fosse di pronta e sicura attuazione e dalla quale si potesse, senza lunga attesa, trarne considerevole provento era in vista»⁵¹.

Ma tali furono anche i provvedimenti a essa coevi o immediatamente successivi ove si pensi all'estensione delle ritenute e alle manovre sulle aliquote delle altre imposte dirette e indirette.

Merita, quindi, soffermarsi su di essi come pure, ovviamente, sulla politica di compressione delle spese.

12. *La corretta previsione dei gettiti*

Soggiungo che il complessivo esame dei provvedimenti che accompagnarono l'istituzione e la vita della tassa sul macinato è utile e

⁴⁹ Così Q. SELLA, nel discorso del 28 marzo 1868, in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 219.

⁵⁰ *Ivi*, p. 221.

⁵¹ Così A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo Regno alla fine del secolo decimonono*, 3 voll., Torino, 1899-1902, I, p. 261.

doveroso per verificare non solo la validità dei giudizi negativi ma anche la fondatezza di quelli che, tutto sommato, hanno inteso proporsi come positivi.

È un *leit motiv* della letteratura sulla Destra storica che l'adozione, tra il primo e il secondo decennio di vita unitaria, di drastici provvedimenti fiscali, tra cui appunto e *in primis* la tassa sul macinato, derivò dallo stato di necessità di sopperire ai crescenti bisogni dell'erario⁵².

E non sarò certo io a negare che l'obiettivo del pareggio fu vissuto, in quella stagione politica, da molti come uno stato di necessità.

Stanno a dimostrarlo le espressioni anche fortemente drammatiche che ho più volte riferito e che caratterizzarono i dibattiti sulla situazione finanziaria.

Ma accade, assai spesso, che lo stato di necessità sia invocato e addotto per giustificare il perseguimento dell'obiettivo «in qualsiasi modo e con qualsiasi mezzo» e addirittura che la emergenza paralizzi la capacità di previsione del gettito dei tributi istituiti.

È inconfutabilmente parte della nostra concreta, quotidiana esperienza che i ministri si contraddicano, si smentiscano l'un l'altro e sembrino incapaci di legare le previsioni ai provvedimenti e i provvedimenti alle previsioni.

Ebbene, se ci si pone in questa prospettiva una prima notazione emerge importante e inconfutabile, con riguardo a quel lontano, «odioso» tributo, la solidità delle previsioni di gettito.

Frutto evidentemente di un raro intreccio di fermezza, di capacità tecnica, di consapevolezza.

Nel 1868 gli oppositori lamentarono l'enormità del peso che il macinato minacciava di fare gravare sul paese: «cento milioni di lire sottratte ogni anno alla ricchezza esistente o alla cruda miseria», aveva tuonato Torrigiani.

Pochi mesi dopo, in occasione del dibattito sui fatti del gennaio del 1869 (dei quali dirò) le si addebitava di essere poco fruttifera «di modo che l'onorevole Sella ebbe torto a voler levare tanto denaro sulla miseria ed il ministro Menabrea ebbe torto a non saperne cavare che pochi milioni».

⁵² «Quando la condizione delle finanze italiane era al sommo angustiata – scrisse Alessio –, la differenza fra incassi e pagamenti segnava un disavanzo (1868) di lire centoottantatré milioni, i ministri Ferrara e Cambray-Digny attuarono il concetto già vagheggiato e proposto per il primo dall'onorevole Sella ed ottennero l'approvazione per il nuovo tributo» (così G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario italiano*, cit., II, p. 325).

Nello stesso gennaio del 1869 l'on. Ferrari dichiarò che la tassa non si sarebbe pagata se non nei luoghi occupati dalla truppa e l'on. Crispi che l'imposta sul macinato non avrebbe dato neanche il quinto della cifra messa in bilancio.

L'onorevole Breda, nel dicembre del 1870, riscuotendo non pochi consensi, disse al riguardo: «Io assolutamente non credo che nell'anno venturo la tassa, esatta coi contatori, ci darà cinquanta milioni e molto facilmente neppure quaranta mentre credo e sono convinto che essa potrebbe produrne anche sessanta con gli appalti, settanta e forse ottanta ricorrendo ai pesatori ed ai misuratori».

Il gettito, invece, crebbe e i fatti smentirono le drammatiche previsioni. Per effetto dei perfezionamenti legislativi e tecnici⁵³, il tributo, nel 1871, rese più di quarantasei milioni e più di cinquantotto nel 1872; salì a settantasei milioni nel 1875 e oltre⁵⁴, secondo le previsioni di Sella.

Questo *trend* tutto positivo tolse anche l'ultimo argomento a coloro che al gettito avevano contraddittoriamente fatto riferimento.

Non si poteva, evidentemente, sostenere, nel 1873, quando Sella lasciò il Ministero delle finanze, che egli aveva di nuovo torto per essere riuscito a riscuotere quello che aveva preventivato.

Senza retorica possiamo dire che i contribuenti ebbero allora almeno il conforto di essere condotti, tra le asprezze, da mani esperte e sicure.

Certamente anche dure.

13. *Un ulteriore corollario della durezza: la funzione tutta "fiscale" del tributo*

Nella prospettiva delineata emerge una seconda annotazione coerente con l'invocata "ragion fiscale".

Nel momento in cui si lamentava la tragica situazione dell'erario, logica voleva che esso fosse il naturale beneficiario dei provvedimenti fiscali. E così fu.

⁵³ Si veda *infra* ai par. 26 e 27 e per i giudizi positivi si vedano F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, Napoli, 1905, p. 549 e anche F. FLORA, *Manuale della scienza delle finanze*, Livorno, 1921, p. 295 e F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna, 1962, p. 82.

⁵⁴ Si veda Ministero delle finanze, segretario generale, *Nona relazione sull'andamento della tassa sul macinato*, Roma, 1876, p. 20, all. 3 e *ivi* anche l'affermazione che «aveva ragione chi credeva il contatore meno vessatorio della bolletta» (p. 7).

Ciò, ovviamente, nulla toglie all'intrinseco peso della tassa sul macinato ma rende possibile affermare che quel peso fu tutto giocato per colmare il vuoto del disavanzo.

È notazione importantissima questa e cioè che il macinato fu un tributo tutto a favore dello Stato.

Lo rilevò la dottrina successiva quando, operando un raffronto tra l'imposta sul macinato e i dazi sul grano introdotti sul finire degli anni '80, scrisse:

Come sopra si è visto, l'imposta sul macinato sottrasse, al più, al paese circa ottanta milioni all'anno, somma incassata quasi totalmente dal fisco; aggiungiamo se si vuole anche venti milioni frodate al governo; in tutto cento milioni di lire trasferite annualmente per la maggior parte dai consumatori al governo e, per la parte minore, ad una classe speciale.

Il dazio sul grano, invece, vedemmo che ha sottratto dal 1887 in poi, circa duecentotrentasei milioni all'anno; dunque centotrentasei milioni in più. E la tabella che presentiamo nel testo mostra quanto piccola sia stata in genere la parte del fisco. Il diverso modo di riscossione ha permesso agli agrari di arricchirsi a spese altrui senza fastidi⁵⁵.

Per l'appunto, come ebbe a ribadire Einaudi, il dazio sul grano (istituito dalla legge del 14 giugno 1877) «in ciò si differenzia dal macinato che esso va a beneficio in piccola parte dell'erario ed in massima parte di privati cittadini non certo meritevoli di compassione per ristrettezze finanziarie»⁵⁶.

E non può neppure dirsi che esso (il dazio sul grano) giovò almeno ai «poveri agricoltori del Mezzogiorno perché protesse realmente, come dimostrò il Borgatta, da cento a duecento mila proprietari soltanto di grandi e medie proprietà».

Senza retorica, possiamo aggiungere che quei contribuenti (quegli stessi che pagavano, si noti, non i loro figli o... nipoti) ebbero il privilegio di vedere i loro sforzi premiati dalla riduzione progressiva e continua del disavanzo.

Ma per intendere, quegli sforzi e valutare le scelte del governo

⁵⁵ Così G. SENSINI, *Le variazioni dello stato economico d'Italia nell'ultimo trentennio del secolo XIX*, Roma, 1904, pp. 257-258.

⁵⁶ Così L. EINAUDI, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, Torino, 1960, 1, p. 83.

occorre non dimenticare la specifica emergenza che gli uomini della Destra storica dovettero affrontare negli anni immediatamente successivi alla “vittoria” nella terza guerra di indipendenza.

14. *L'applicazione della ritenuta ai titoli del debito pubblico: una misura rilevante e utile anche ai fini dello sviluppo economico*

Su questo sfondo si colloca l'analisi dei provvedimenti fiscali che accompagnarono la tassa sul macinato.

Nello stesso “1868” la Camera approvò l'aumento del decimo sulla ricchezza mobile e con lo stesso provvedimento con cui istituì il novello tributo sul macinato sancì, altresì, che i frutti dei titoli del debito pubblico avrebbero pagato l'imposta di ricchezza mobile mediante ritenuta⁵⁷.

Come ho avuto occasione di ricordare, nella prima organizzazione dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile, era stata propugnata l'esplicita esenzione dei redditi rappresentati da titoli del debito pubblico.

Gli avversari della tassazione (della rendita pubblica) la proclamano ingiusta, perché confisca il capitale corrispondente alla imposta; perché si risolve in un fallimento mascherato e parziale del debitore, che riduce arbitrariamente l'interesse, e viola il patto d'esenzione dell'imposta stipulato solennemente coi creditori; e perché si ferisce mortalmente il credito pubblico e si toglie la possibilità di assumere in futuro a condizioni tollerabili i prestiti ulteriori che potessero abbisognare. Osservano poi che gli imbarazzi che reca il problema della imponibilità dei forestieri, l'inefficacia della riscossione mediante le dichiarazioni, a cui sfuggono i titoli al portatore, e le vessazioni di quella praticata colla ritenuta, basterebbero a sconsigliare affatto una simile imposta⁵⁸.

⁵⁷ Antica e ancora dibattuta è la questione se gli interessi del debito pubblico debbano essere assoggettati all'imposta come lo sono gli interessi di qualunque debito privato, oppure se debbano essere esenti: al riguardo si veda A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, pref. di L. Einaudi, Torino, 1953, pp. 299-307 e prima ancora F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., pp. 443-446 e *ivi* rinvii a scritti ancora più risalenti nel tempo.

⁵⁸ Così, riandando a quella contrapposizione, L. COSSA, *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, 1876, pp. 80-81.

Altri, invece, aveva sostenuto la tesi (ed essa prevalse) che anche quella specie di redditi fosse dichiarata assoggettabile all'imposta generale, che tutti i redditi doveva colpire:

Se non che, e pare a maggiore ragione, i fautori dell'imposta, che del resto va sempre più estendendosi, si fondano su motivi di giustizia e di equità, ripugnando il privilegio fiscale dei creditori dello Stato che non si devono sottrarre ai doveri del cittadino⁵⁹.

Si trattava, però, a dir il vero, di una contrapposizione che, per larghissima parte, poteva dirsi platonica.

Per una sola via lo Stato poteva arrivare a colpire con sicurezza quei redditi ed era la ritenuta all'atto del loro pagamento; ma questo sistema era stato ripetutamente respinto.

Orbene la ritenuta fu introdotta proprio con il provvedimento istitutivo della tassa sul macinato. Ostacoli furono frapposti, dai toscani e dallo stesso Cambray-Digny, in generale e in specie con riguardo ai redditi di debito pubblico italiano posseduti da stranieri⁶⁰; ma Sella, nel discorso del 28 marzo 1868, osservò duramente:

La questione si presenta in questi termini: volete il macinato colla ritenuta, oppure né macinato, né ritenuta? Ebbene, o signori, per me, se ho da tradurre in altre parole questa questione, essa significa: o fallimento o ritenuta. Non occorre dire che ho votato per la ritenuta e non pel fallimento.

E i risultati furono evidenti e non solo sotto il profilo del consistente gettito: «Sono più di 70 milioni che ricadono all'erario sui pagamenti relativi al pubblico debito» scrisse Finali nel 1885, quando il macinato era stato già abolito⁶¹.

È indiscutibile – scrisse Alessio – che al momento della sua introduzione, e cioè nel gennaio del 1869, essa fu pagata dai possessori attuali di quei titoli e quindi dai creditori dello Stato.

Ma l'imposta sui redditi del consolidato non solo riparò alla in-

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Si veda L. COPPINI, *L'opera politica*, cit., p. 273 e sgg.

⁶¹ G. FINALI, *La finanza italiana. Sua storia e suoi problemi*, «Nuova Antologia», vol. 84, 1885, p. 246.

giustizia creata, con l'esenzione, dalla legge del 1864. Essa ebbe anche il merito d'arrestare una pernicioso deviazione del capitale nazionale, il quale correva a investirsi di preferenza nei titoli di debito pubblico, cui lo Stato aveva assicurato un profitto più sicuro di qualunque altro impiego e che influenzava il tasso dell'interesse corrente.

Ridotto l'interesse sui titoli del debito pubblico, scrisse l'Alessio, fu tolto quell'ingiusto privilegio; fu resa possibile un'equa concorrenza fra i diversi impieghi del capitale, e, allorquando le più felici condizioni del credito pubblico, la quantità straordinaria dei capitali disponibili e la generale sicurezza produssero un rialzo nei titoli del consolidato e quindi un naturale ribasso del saggio dell'interesse, gl'impieghi industriali richiamarono fortunatamente una massa di capitali, che tendeva a fissarsi a beneficio di pochi titoli, senza venire direttamente rivolta alla produzione paesana.

Data da tale epoca un manifesto risveglio nell'economia nazionale⁶².

15. *L'aggravamento del prelievo sui patrimoni*

Al fine dell'indagine non minore significato ebbero, e hanno, gli aggravamenti apportati alle imposte sugli affari, all'imposta di successione in particolare e alla tassa sulle concessioni governative.

Naturalmente per comprenderne la rilevanza occorre ricordare che quel legislatore, anticipando le indicazioni di una successiva, autorevolissima dottrina⁶³, intendeva gravare proprio sui patrimoni tassandoli quando erano trasferiti o per atto tra vivi (imposta di registro sui trasferimenti a titolo oneroso della proprietà) o per causa di morte (imposta sulla successione) o per donazione⁶⁴.

⁶² Così G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario*, cit., I, p. 343.

⁶³ Cfr. L. EINAUDI, *Corso di scienza delle finanze*, cit., p. 189. Nel senso che «le imposte che colpiscono i trasferimenti per atti tra vivi devono riguardarsi come imposte speciali patrimoniali e le imposte di successione come imposte generali sul patrimonio» si veda G. DE FRANCISCI GERBINO, *Le imposte patrimoniali*, Milano, 1912, p. 53 e dello stesso A. *Le imposte sul trasferimento della proprietà immobiliare per atti tra vivi e la deduzione dei debiti ipotecari con speciale riguardo al diritto tributario italiano*, Milano, 1914, p. 298 e sgg., nonché V. TANGORRA, *La finanza italiana dal 1862 al 1900*, «Giornale degli economisti», serie II, Roma, 1901, p. 34.

⁶⁴ «A coloro di Sinistra – osservò durante il dibattito Sella – che ci vengono rimproverando le tasse sugli affari, dirò essere un pò strano che essi non le ammettano. L'on. Billia disse che era una tassa ingiusta; ed altre proposizioni curiosamente liberali partirono da quei banchi (*accennando a sinistra*). La sola specie d'imposta che abbiamo

Alla luce di queste considerazioni, non può certo dirsi che, governando la Destra, mancassero imposte sul patrimonio, stante che, dal 1862, esistevano l'imposta di successione, l'imposta di registro e l'imposta di manomorta; mancava, questo sì, una imposta diretta sul patrimonio ma essa sarà istituita solo nel 1939 e resterà in vigore fino al 1947.

Orbene, se quell'ordinamento tributario già conosceva e applicava l'imposizione del patrimonio, ebbene negli anni che vanno dal 1868 al 1875 le imposte sugli affari furono, con successivi provvedimenti, fortemente inasprite.

Non solo si addivenne a successive elevazioni del tasso, ma (ciò che più conta) si adottarono metodi più rigorosi nel valutare gli immobili, si introdussero nuove imposte di surrogazione e si riordinarono quelle già esistenti.

Gli aumenti furono notevoli. Essi colpirono dapprima, nel 1868, le alienazioni di beni immobili e mobili sotto qualsiasi forma, le costituzioni di diritti reali, le trasmissioni a titolo gratuito in linea retta e quelle tra fratelli, tra coniugi e tra parenti in terzo e quarto grado. Si innalzarono anche i diritti giudiziali.

Nel 1870 a un decimo di guerra si aggiunse un altro decimo.

Nel 1875 fu nuovamente inasprita la tariffa degli atti già colpiti nel 1868.

In tal modo, nell'intervallo di appena otto anni, il peso sui trasferimenti di immobili a titolo oneroso fu quasi raddoppiato (dal 2,75 al 4,80 per cento); la tassa sui trasferimenti dei beni mobili, a esclusione delle vendite di merci fra commercianti, più che raddoppiata (da 1,10 a 2,40 per cento) e le imposte sulle successioni in linea retta furono più che triplicate.

A proposito della imposta di successione ho ricordato che la legge del 1866 trattava con grande mitezza le successioni in linea retta; distingueva in essa la parte disponibile dalla legittima, esentando

sul capitale è stata combattuta come ingiusta da quel lato della Camera (*accennando a sinistra*). *Crispi*: "È socialista". *Sella*: "Non sono socialista, on. Crispi, ma non nego che la questione della tassa se debba stare sopra il capitale o sopra la rendita o se debba stare un poco sull'una e un poco sull'altra, sia una questione degnissima di attenzione ed io ritengo, o signori, che il nostro sistema tributario che colpisce non poco la rendita e per mezzo della tassa sugli affari un poco il capitale non meriti tutte le accorte critiche di cui è stato fatto segno": così Q. Sella il 14 giugno 1870, in *Discorsi parlamentari*, cit., III, p. 593.

questa da qualsiasi aggravio e limitando per quella l'imposta a centesimi venti ogni cento lire.

Nel 1868 si propose di togliere qualsiasi distinzione tra la legittima e la parte disponibile e di quintuplicare l'imposta sull'intera successione, suscitando ovviamente resistenze.

Il D'Ondes Reggio, nell'opporvisi, osservò:

I figli con i padri hanno una comproprietà, imperocché nella maggior parte delle famiglie, principalmente nelle non ricche, che sono il maggior numero in ogni società politica, i figlioli contribuiscono assieme ai genitori all'aumento dell'eredità; specialmente quando i padri giungono ad un'età avanzata, ed i figli già sono adulti, spesso quel patrimonio è più il prodotto del lavoro dei figlioli che di quello dei genitori. Quindi, alla morte del padre, non si fa che compenetrare ciò che prima era diviso fra i figlioli ed il padre, tutto nei figlioli; ma questo non è un modo derivativo, è un modo originario d'acquistare la proprietà⁶⁵.

Ma non solo a destra si dubitò dell'opportunità di un aggravamento dell'imposta di successione.

L'imposta sulle successioni – si osservò qualche anno dopo ed è notazione di grande peso – venne a poco a poco e va ognor più diventando importante risorsa erariale in tutti i paesi civili. Esso però non può classificarsi tra gli elementi di una finanza puramente fiscale, ma trae la sua origine ed ha la sua base nei concetti di una finanza socialista.

Bisogna, per trovare tale giustificazione, riconoscere nello Stato il diritto di intervenire più o meno largamente nella distribuzione della ricchezza e di temperare le funzioni della proprietà. Ma l'indole di questo lavoro non ci consente di entrare in disquisizioni di siffatta natura. Ci limitiamo a notare che nell'epoca di cui discorriamo, le idee socialiste in Italia erano assai poco sviluppate; sicché vediamo le imposte sulle successioni ed il loro aggravamento, propugnatate per ragioni di finanza dagli uomini più temperati, essere vivamente combattute dal partito politico più avanzato⁶⁶.

Nonostante queste vigorose e argomentate resistenze, il Parlamento, al fine, approvò le proposte del governo, sancì la tassazione

⁶⁵ Il brano è tratto da *Storia del Parlamento italiano*, a cura di G. Sardo, Palermo, 1968, I, 269.

⁶⁶ Così A. PLEBANO, *Storia delle finanze*, cit., I, 269.

integrale delle successioni in linea retta e stabili in lire 1,20 per ogni cento lire la relativa aliquota⁶⁷.

Con la stessa legge fu elevata al tre per cento l'aliquota per le trasmissioni tra coniugi, al sei per cento per le trasmissioni tra zii e nipoti, prozii e pronipoti e all'otto per cento quella per le trasmissioni tra cugini.

Altri ancora furono gli inasprimenti proposti e approvati.

Mutarono i criteri fissati, nel 1862, per la determinazione del valore imponibile per i trasferimenti immobiliari.

Con legge del 1868 si stabilì che, per i trasferimenti immobiliari, tanto a titolo gratuito che oneroso, l'imponibile fosse costituito da centoventi volte l'ammontare dell'imposta fondiaria salvo il ricorso alla perizia ove l'ufficio o il contribuente ritenessero che il valore così ottenuto si discostasse di oltre un quarto da quello venale.

Ma, pochi anni dopo, si abbandonò il criterio della capitalizzazione della imposta fondiaria per assumere, invece, come base imponibile il valore venale degli immobili trasferiti⁶⁸.

L'approvazione di questi rilevanti provvedimenti, che incisero notevolmente sul peso delle tasse sugli affari, e in particolare dell'imposta sulle successioni, suggerisce un'annotazione.

Se la Sinistra si oppose a un inasprimento dell'imposta di successione perché temeva l'invasione dello Stato e la compressione dell'individuo, mi pare difficile sostenere che la Destra storica condusse una politica di classe inasprendo le imposte sui trasferimenti della ricchezza e in particolare l'imposta di successione.

Nello stesso anno, il 1868, andò anche e finalmente in porto, il tentativo di unificare le diverse tasse di concessione, già vigenti negli Stati preunitari.

In Piemonte, in Lombardia, nelle province venete e mantovane erano soggetti a concessione specialmente i passaporti, la licenza di caccia, il proto d'armi, le dispense matrimoniali; nel Pontificio la collocazione di benefizi ecclesiastici, nel Napoletano il riconoscimento di titoli di nobiltà e il loro trasferimento, la ricerca e la coltivazione di miniere, ecc.

Il tentativo di unificare queste diverse legislazioni non fu né breve né facile.

⁶⁷ Così la legge 19 luglio 1868, n. 4480.

⁶⁸ Si vedano la legge 19 luglio 1868, n. 4480 e la legge 8 giugno 1874, n. 1847.

Solo nel luglio del 1868 divenne legge⁶⁹.

Furono assoggettate a imposta le concessioni di cittadinanza, le autorizzazioni al cambiamento di cognome o ad aggiunte, la concessione di titoli nobiliari e l'autorizzazione ad accettarli da uno Stato estero, le concessioni relative al commercio, alle opere pubbliche, alla derivazione di acque, alla navigazione su laghi, fiumi e canali, all'occupazione di tratti di spiaggia di laghi, del lido del mare, dei porti, dei seni e delle spiagge marittime ed alla escavazione sul lido e spiagge del mare o nel recinto dei porti; e ancora le autorizzazioni per l'esercizio di professioni liberali e quelle relative alla pubblica sicurezza e alla pubblica sanità.

Considerato che le concessioni governative giovavano assai spesso ai cittadini più agiati, le tasse in questione erano non solo fisse ma anche proporzionali, sia in ragione dell'entità delle imposte dirette pagate dal concessionario, sia in funzione del patrimonio dell'ente, sia ancora in relazione a speciali dati di valore.

Va ricordato, infine, che la stessa legge del macinato sancì l'istituzione della tassa sulla circolazione e negoziazione dei titoli azionari e obbligazionari nonché della tassa sulle operazioni di anticipazione e sovvenzione su deposito o pegno di merci o di valori.

16. I successivi, connessi provvedimenti relativi all'imposta di ricchezza mobile: l'ulteriore estensione delle ritenute fiscali, il potenziamento dei poteri accertativi, l'elevazione del minimo imponibile

Orbene, se quelli esposti furono i provvedimenti fiscali adottati dal governo Menabrea (e quindi da Cambrey-Digny), non meno significativi – anzi – sono quelli che propugnò e sostenne Sella quando, nel dicembre del 1869 (nel governo Lanza) assunse nuovamente l'incarico di ministro delle finanze.

E di essi occorre dire perché sono intimamente legati e conseguenti a quegli intendimenti che Sella aveva manifestato quando, un anno prima, era solo un autorevole deputato.

Per risolvere, almeno parzialmente, il problema del catasto e riorganizzare in modo uniforme per tutto il Regno quelle che erano

⁶⁹ È la legge 26 luglio 1868, n. 4520.

considerate le basi di accertamento e applicazione dell'imposta fondiaria, rese obbligatoria, per i proprietari o possessori di beni immobili, la voltura in proprio nome di quei fondi, che non fossero a essi regolarmente intestati nei rispettivi catasti e la denuncia di ogni consecutiva mutazione di proprietà o possesso che avesse offerto materia di nuova voltura⁷⁰.

Con specifico riguardo all'imposta di ricchezza mobile valorizzò, ancora, l'applicazione delle ritenute estendendola, quella di rivalsa, all'intero ammontare dei redditi erogati dai Comuni, dalle province, da ogni ente morale e società e, quella diretta, alle somme pagate dallo Stato per vincite al lotto⁷¹.

E il trend normativo continuò negli anni seguenti al 1873, quando presidente del Consiglio e ministro delle finanze era Marco Minghetti. Nel 1874 gli obblighi di dichiarazione e di ritenuta furono estesi anche alle società in accomandita semplice e a quelle in nome collettivo per gli stipendi, le pensioni e gli assegni pagati ai loro impiegati.

E nello stesso anno, il 1874, si statuì che

gli esercenti di stabilimenti industriali, i commercianti e gli esercenti professioni, arti ed industrie devono denunciare gli stipendi, onorari od assegni mensili pagati ai loro aiuti, agenti, commessi e simili, se ragguagliati ad anno raggiungono il minimo imponibile e sono tenuti a pagare la relativa imposta, salvo il diritto di rivalersene mediante ritenuta⁷².

L'obbligo imposto dalle leggi in esame – si osservò nella relazione ministeriale al Senato – mirava a colpire tutti gli stipendi e assegni eccedenti le lire 400, a esclusione solo delle mercedi degli operai la cui opera ora impegnata unicamente a giornata e a periodi inferiori a un mese.

Sella – con i provvedimenti del 1870 – si preoccupò anche di introdurre misure contro l'evasione.

Sancì, quindi, la responsabilità solidale, per l'imposta di ricchezza mobile del nuovo esercente, con il vecchio, nel caso di trasferimento di un esercizio di industria o di commercio.

⁷⁰ Così l'allegato G della legge 11 agosto 1870, n. 5784.

⁷¹ Così l'allegato N della legge 11 agosto 1870, n. 5784.

⁷² Con la legge 14 giugno 1874, n. 1940.

Modificò le norme relative alla presentazione della dichiarazione e al pagamento del tributo mobiliare statuendo che l'una e l'altro dovevano essere fatti nel comune del domicilio del contribuente ovvero dello stabilimento e della sede principale:

ora dove è situato il domicilio ed i redditi vengono raccolti dai contribuenti – osservava Sella – torna molto più facile ed agevole a questi di fare ed agli agenti finanziari di sindacare la denuncia dei redditi, come torna più agevole ai contribuenti di pagare ed ai percettori dei tributi di riscuotere l'imposta procedendo senza dispendio e con speditezza.

Accrebbe i poteri dell'amministrazione riconoscendo la facoltà di colpire come fruttiferi i mutui dichiarati infruttiferi.

Potenziò l'incisività delle Commissioni tributarie concedendo a quelle di prima istanza di aumentare i redditi accertati dall'agente e modificandone la composizione con l'elevazione a due dei membri nominati dal Governo e la riduzione a uno di quelli designati dai Comuni.

Infine, aumentò dall'otto al dodici per cento – con effetto dal 1871 – l'aliquota dell'imposta di ricchezza mobile⁷³.

Questa misura, al fine della nostra indagine, appare oltre modo significativa ove si pensi che, secondo una delle opinioni qui criticate, «sarebbero state misure fiscali ragionevolissime quello del Bembo e del Petroni di portare l'aliquota della ricchezza mobile dall'otto al dieci per cento, mentre il Ferrari propose l'aliquota del dodici»⁷⁴.

Ebbene il "borghese" Sella fissò l'aliquota dell'imposizione diretta mobiliare a un livello superiore anche a quello voluto da Ferrari, diede un deciso contributo all'applicazione della ritenuta alla rendita pubblica e attuò il programma di massima estensione delle ritenute stesse così come avevano proposto alcuni dei più lucidi oppositori della tassa sul macinato⁷⁵.

⁷³ Così l'art. 1 della legge 11 agosto 1870, n. 5784; l'aliquota reale, per effetto dell'ulteriore aggravio del decimo, fu, in realtà, del 13,20.

⁷⁴ Così L. BULFERETTI, *Socialismo risorgimentale*, cit., p. 242.

⁷⁵ Mi riferisco al Castellani che, nell'opporsi alla tassa sul macinato, aveva proposto, in alternativa, l'aumento dell'aliquota sulla ricchezza mobile dall'otto al dieci per cento, la ritenuta cedolare per la rendita pubblica e la sua estensione alle azioni e obbligazioni delle società (si veda *Storia del Parlamento*, cit., VI, p. 260).

E i risultati si videro, nonostante l'intervenuto aumento dei minimi imponibili⁷⁶, grazie alla continua attenzione di Sella e di Minghetti per l'andamento dell'imposta sui redditi mobiliari e per le strette connessioni tra misura delle aliquote, equità⁷⁷, evasione e strumenti atti a contenerla⁷⁸.

Fu proprio la Commissione d'inchiesta nominata, nel 1872, da Sella e confermata, un anno dopo, da Minghetti a porre in luce le contraddizioni dell'imposta di ricchezza mobile divenuta in pochi anni uno dei più grossi capitoli del bilancio delle entrate ma funestata anche dal problema delle evasioni.

E fu proprio dalle riflessioni dei due ministri e dalla indicazioni della Commissione che trassero spunto tutti quei provvedimenti legislativi e amministrativi che, attraverso la legge del 1874, culminarono, infine, nell'opera di coordinamento attuata con il testo unico del 1877.

E i risultati non mancarono tant'è che, solo dal 1872 al 1875, si ottenne un aumento dei redditi tassati in ricchezza mobile di oltre centosessanta milioni.

⁷⁶ A questo proposito, nel 1872, Sella ricordò. «Ma sapete cosa è successo fra il 1864 e il 1871? È avvenuto questo, che avete elevato il minimo imponibile come nessuno ignora, per cui come risulta dai ruoli stessi furono sottratti dal reddito imponibile qualche cosa come circa 150 milioni; avete poi sopra il reddito imponibile di 400 o 500 tolte le prime 100 lire e questo fa un altro prodotto di 35 milioni. In sostanza in questo frattempo la legge della ricchezza mobile ha ricevuto delle modificazioni a favore dei contribuenti, per cui si possono ben valutare a 200 milioni i redditi imponibili che prima erano imposti e che oggi non lo sono più. Queste larghezze si capiscono perfettamente, o signori. Aumentando la tassa sul sale, quella sul macinato, si comprende che si sia alzato il livello della ricchezza mobile in guisa da lasciare fuori altri minori redditi. Quindi è che, in realtà, per me il reddito imponibile oggi è di 200 milioni più grande di ciò che era allora. Non per questo sono io soddisfatto. Tutt'altro o signori, anzi sono proprio insoddisfatto. Io ho dichiarato che intendevo nominare una commissione d'inchiesta. Mi fu detto: nominatela subito. Non ho nessuna difficoltà di nominarla, anzi in settimana farò il decreto» (così Sella il 18 marzo 1872, in *Discorsi parlamentari*, cit., iv, pp. 157-158).

⁷⁷ Nel 1870 l'aumento dell'aliquota pose al Ministro la delicata questione della tassazione dei compensi dei pubblici dipendenti che subivano il rincaro dei prezzi dei viveri, delle pigioni e di tutti i beni necessari alla vita e ai quali non si potevano né si volevano aumentare gli stipendi. Fu, così, istituita una quarta categoria di redditi, la D (art. 7 legge n. 5784 del 1870), per le retribuzioni pagate dallo Stato, dalle province, dai Comuni da imporre per i 4/8 del loro valore, cioè con l'aliquota del 6%: poiché al momento i dipendenti pagavano il 5%, più lo 0,5% come decimo di guerra, avrebbero in totale subito un aumento di prelievo contenuto nella misura dello 0,5%.

⁷⁸ Pongo in evidenza la necessità di una siffatta attenzione globale quale allora si ebbe, perché il ragionare solo in termini di aliquote può essere fuorviante e demagogico. Lo ricordò Minghetti (nell'intervento al Senato del 12 maggio 1875) che molto spesso gli stessi che invocavano aliquote elevate, per tassare i "benestanti", assumevano anche che l'elevatezza delle aliquote era la principale causa delle evasioni.

17. *La valorizzazione dell'imposta comunale di famiglia, tributo personale e progressivo*

L'aumento della aliquota erariale comportò anche che, a partire dalla stessa data, fu tolta, ai Comuni e alle Province, la facoltà di sovrimporre i centesimi addizionali sulla ricchezza mobile⁷⁹.

Sella osservò che non v'era da temere per le finanze degli enti locali perché a esse si era provveduto con le facoltà loro (ai Comuni; per le Province fu disposto diversamente) concessa di applicare l'imposta di famiglia e quella sul valore locativo.

Il riferimento soprattutto al primo tributo è particolarmente significativo.

È come dire che Sella, nel 1870, in un ordinamento fiscale nettamente e prevalentemente reale e proporzionale confidava anche in un tributo che si era subito appalesato strumento volto a valorizzare, seppure, si intende, in misura modesta, i tratti di personalizzazione del prelievo fiscale.

Fu questo, infatti, il tratto assunto dall'imposta di famiglia che, conosciuta già in alcune regioni d'Italia, anche con il nome di fuocatico, fu estesa, a tutto il Regno proprio nel 1868⁸⁰.

Per la verità la legge istitutiva era stata estremamente laconica limitandosi ad affermare l'istituzione di una tassa di famiglia o fuocatico di cui non precisava con esattezza i caratteri e di cui lasciava la regolamentazione alle deputazioni provinciali: era questo un modo per permettere che il tributo locale meglio si adattasse alle diverse realtà economiche, sociali e geografiche.

Ma, immediatamente, emersero scelte normative nel fondo omogenee che delinearono i tratti di un tributo personale.

Il momento di collegamento con l'ente impositore fu, infatti, individuato nella residenza onde è che «sono soggette alla tassa di famiglia le famiglie tutte residenti nel Comune in ragione delle loro rendite, prelevate le spese di produzione e sottratte le annualità pas-

⁷⁹ Così l'art. 1 della legge n. 5784 del 1870.

⁸⁰ L'art. 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, nel limitare, per il 1869 e per il 1870, la facoltà di sovrimposta sui redditi di ricchezza mobile ai 4/10 dell'imposta principale, accordò ai Comuni la facoltà di imporre nei rispettivi territori la tassa di famiglia o di fuocatico e la tassa sul bestiame. Sulla storia, nei secoli, del tributo si veda G. RICCA SALERNO, *Finanze locali*, nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, Milano, 1902, vol. IX.

sive, qualunque ne sia l'origine, il modo o il luogo donde provengono».

La capacità contributiva fu tassata unitariamente in quanto essa facesse capo a una famiglia che era, per altro, connotata dal requisito della convivenza.

L'oggetto del tributo fu individuato, dalla totalità dei regolamenti provinciali, nell'agiatezza onde «la tassa di famiglia non è tassa addizionale a quella sulla ricchezza mobile, né a quella sui fabbricati, né all'imposta prediale e la sua gradazione non può avere per fondamento le rendite mobiliari né quelle dei beni stabili, né bastano a determinarla ruoli delle imposte dirette, ma vuolsi avere riguardo alle circostanze tutte che contribuiscono ai maggiori o minori agi di una famiglia».

Certamente al riguardo molto si discusse. Ma una cosa certa può dirsi proprio perché

fino all'elaborazione del testo unico della finanza locale del 1931, la storia del tributo mette in evidenza come esso non sia stato decisamente o solo imposta sul reddito o solo imposta sulla spesa, ma ora l'uno ora l'altro (...) perché l'agiatezza era la risultante di una serie di elementi economicamente eterogenei quali il reddito, la spesa ed anche il patrimonio»⁸¹.

L'imposta di famiglia fu, fin dalle prime concrete applicazioni, radicalmente e qualitativamente diversa dalle imposte dirette erariali e reali che, allora, costituivano l'ossatura dell'ordinamento tributario e che colpivano la ricchezza mobiliare e immobiliare per l'appunto nella sua realtà come essa sgorgava dalle relative fonti.

Il riferimento all'agiatezza, agli indici desunti dal modo di vivere degli individui, al loro "standard of life"⁸² era chiaramente inteso a rapportare il prelievo fiscale alla capacità contributiva globale del soggetto colpito, nella specie la famiglia (e questo è ancora più si-

⁸¹ Così E. DE MITA, *La definizione giuridica dell'imposta di famiglia*, Napoli, 1965, p. 73.

⁸² L'espressione è di P. LACAVA, *La finanza locale in Italia*, Torino, 1896, pp. 243-244. Il Crespolani ricorda che, nel 1887, su 5085 Comuni, che applicavano l'imposta di famiglia, ben 4482 tassavano l'agiatezza presunta, 479 prendevano in considerazione il reddito accertato e solo 144 i ruoli delle imposte dirette: così R. CRESPOLANI, *La tassa di famiglia o fuocatico nella sua applicazione*, Milano, 1902, pp. 30-31-37 e sgg.

gnificativo), e quindi a personalizzare – seppure a livello comunale e quindi con un ruolo complessivamente modesto – il prelievo stesso.

Ne è conferma ulteriore non tanto la constatazione che, rispetto al grandissimo numero di Comuni che applicarono l'imposta di famiglia, solo un'esigua minoranza non concesse la esenzione delle famiglie povere, quanto piuttosto che la stragrande maggioranza adottarono aliquote progressive: si intende, leggermente progressive.

Era certamente una piccola cosa, quella del 1868, rispetto ai progetti e alle realizzazioni che, con riguardo all'imposta progressiva, caratterizzeranno gli anni a venire, specie sul finire del secolo diciannovesimo e all'inizio del ventesimo; ma tutt'altro che trascurabile.

Gli effetti immediati della serie di leggi culminata con l'*omnibus* Sella del 1870 non furono cattivi ed i dati relativi al 1871 mostrarono una situazione assai migliore di quella che avevano previsto gli oppositori dei progetti di Cambray-Digny e di Sella.

Per quanto riguarda i comuni, infatti, fino al 1871 le statistiche ci mostrano un moderato aumento delle spese che le amministrazioni cercano di fronteggiare con le entrate ordinarie, senza riuscirvi compiutamente, ma, d'altro lato, senza essere costrette a un troppo pesante indebitamento.

Il gettito delle sovrimposte decresce per la soppressione dei centesimi sulla ricchezza mobile, ma la minore entrata trova ampio compenso nell'incremento del dazio di consumo e delle imposte dirette autonome che sembrano dar ragione alla fiducia in esse riposta dai ministri delle finanze.

Non si può nemmeno dire che i mutamenti apportati al sistema tributario locale dal 1866 al 1870 avessero fino a questo momento alterato i rapporti tra imposizione diretta e indiretta; le due categorie di tributi, infatti, presentano nel quinquennio un pressoché eguale incremento⁸³.

Dal 1866 al 1871 il gettito delle imposte dirette aumentò di 5,7 milioni (aumentarono di 15,8 milioni le imposte autonome e diminuirono di 10,1 milioni le sovrimposte), il gettito dei dazi comunali, a sua volta, aumentò di 5,4 milioni.

I problemi si posero negli anni successivi. Ma ricordo che, anche quando i Comuni applicarono in misura ridotta i nuovi tributi loro

⁸³ Così F. VOLPI, *Le finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia, 1860-1890*, Torino, 1962, p. 32.

concessi e fecero fronte all'accrescersi delle spese con l'aumento dei dazi e delle sovrimposte immobiliari, l'imposta di famiglia conservò una sua specifica vitalità assestandosi al terzo posto delle entrate comunali.

E anzi l'impulso all'applicazione dell'imposta di famiglia fu soprattutto rilevante nel quinquennio seguito all'abolizione dell'addizionale sulla ricchezza mobile quando il suo gettito salì dai 3.834.285 del 1869 ai 13.004.192 del 1875⁸⁴.

Riflessioni, progetti e realizzazioni che confortano l'affermazione per la quale, come a livello del dibattito non vi fu alcun arroccamento, così, nei fatti, la personalità e la progressività non cessarono mai di esistere nel sistema tributario italiano neppure quando, per certo, i tratti che lo caratterizzarono in modo precipuo e massiccio furono la realtà e la proporzionalità⁸⁵.

L'imposizione progressiva, seppure a livello comunale, correggeva, per l'appunto, le disuguaglianze indotte dall'imposizione indiretta sui consumi⁸⁶ e, lungi dal violare la lettera, era attuazione dello spirito insito nell'art. 25 dello Statuto per il quale i Regnicoli «contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato»⁸⁷.

18. *La riduzione delle spese e in particolare di quelle militari*

I fatti seguirono agli intendimenti manifestati anche con riguardo alla riduzione delle spese.

Essa incise specialmente sui bilanci militari, che stavano a cuore, ovviamente, al Re, al partito di Corte, ai militari, ai fornitori dell'esercito e della marina, ad una parte, importante e consistente, dello stesso Parlamento.

⁸⁴ *Ivi*, p. 93.

⁸⁵ Osservò infatti Minghetti che «codesta proporzione dell'imposta se si guarda nei suoi effetti, torna più grave a chi meno ha di quello che sia al più abbiente; onde per giustificare l'apparente eguaglianza uopo è che sia tamponata dalla progressione» (così M. MINGHETTI, *Dell'ordinamento delle imposte dirette in Italia*, «Nuova Antologia», 1869, vol. x, p. 137).

⁸⁶ Si veda M. PESCATORE, *La logica delle imposte*, Torino, 1867, p. 17 e sgg.

⁸⁷ Si veda al riguardo G. RICCA SALERNO, *Le entrate ordinarie dello Stato*, in *Il primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, 1902, I, p. 172 e sgg.

Ebbene, cionostante, la necessità assoluta di economie, che non potevano essere fatte sui bilanci dei lavori pubblici e dell'istruzione, necessitanti invece di continui maggiori stanziamenti, affinché la vita della giovane nazione potesse svolgersi con ritmo più celebre e moderno, si ripercosse anzitutto sui bilanci militari, sottoposti a grosse falcidie a partire dal 1867.

Le spese per il bilancio di guerra fra il 1867 e il 1870 diminuirono fortemente nei confronti degli anni 1861-1865; ed anche dopo l'allarme determinato dalla guerra franco-prussiana e la ripresa europea degli armamenti e le riforme del generale Ricotti, non superarono mai più, sino a pareggio raggiunto, i duecento milioni annui; quelle per la Marina diminuirono ancor maggiormente, quasi della metà, sicché le spese militari toccarono la percentuale più bassa, nel complesso delle spese statali, che si sia mai avuta nella storia dello Stato italiano, il 18,66%⁸⁸. E siffatta contrazione di spese era particolarmente grave – e quindi ancora più significativa – per un paese il quale, non potendo fare assegnamento su di una solida attrezzatura iniziale, avrebbe dovuto spendere in proporzione assai più delle altre grandi potenze, trovandosi di fronte al problema di un completo riassetto delle forze armate.

E non mancavano per certo gli autorevoli oppositori alla politica della riduzione delle spese.

Era il gruppo crispino della Riforma, era Crispi che invocava si facesse presto, presto, presto ad armare, ogni giorno, ogni ora perduti costituendo un pericolo grave per le istituzioni e la libertà⁸⁹; erano militari di mestiere, come il Cialdini aspro e acre pur nella compostezza formale, il quale, dopo di aver già rischiato di far fallire la composizione del ministero Lanza nel dicembre del 1869 con la sua opposizione alle riduzioni di spese militari, tuonò contro la politica

⁸⁸ È oltre modo significativo l'andamento delle spese militari effettive ordinarie negli anni dal 1862 al 1876; esse furono di lire 172.307.350 nel 1862, di lire 196.811.698 nel 1863, di lire 192.986.419 nel 1864, di 175.666.832 nel 1865, di 165.087.110 nel 1866, di 144.246.903 nel 1867, di 150.066.492 nel 1868, di 137.910.306 nel 1869, di 177.190.340 nel 1870, di 142.917.222 nel 1871, di 151.977.820 nel 1872, di 156.109.006 nel 1873, di 165.722.581 nel 1874, di 165.629.615 nel 1875, di 164.622.080 nel 1876: si veda F. BAVA BECCARIS, *Esercito italiano. Sue origini, suo successivo miglioramento, stato attuale*, in *Cinquant'anni di storia italiana*, Milano, I, pp. 1-106, spec. p. 95.

⁸⁹ Crispi alla Camera, 4 febbraio 1872: «la posizione dell'Europa è mutata (...) e per essere forti ed avere pace, bisogna armarsi, armarsi, e sempre armarsi» (così F. CRISPI, *Discorsi parlamentari*, cit., II, pp. 136-137).

delle economie nella agitatissima seduta al Senato del 3 agosto 1870, ammonendo nuovamente i colleghi che la prosperità finanziaria non basta per uno Stato e che non era vero che l'Italia dovesse prima diventare ricca per poter poi essere forte, se mai più vero che bisognava aver la forza per divenire ricchi.

Queste erano le argomentazioni dei paladini del riarmo sollecito ed integrale, agli occhi dei quali la politica di Lanza e di Sella era una politica rinunciataria e pericolosa perché negli stessi anni, in Europa, andavano delineandosi le linee direttive della politica e dell'espansione imperialistica.

Ma non fu questo il convincimento di chi ebbe la responsabilità di governo e quindi anche della politica finanziaria.

Lo disse Lanza a Cialdini, nel dicembre del '69:

Guardi, generale, di non mettere al paese il dilemma: o riduzione dell'esercito, o riduzione della rendita, perché rifiutando le riduzioni, l'esercito che era meritatamente amato dal paese, sarebbe divenuto odioso ed il paese avrebbe detto, prima del fallimento, si distrugga piuttosto l'esercito⁹⁰.

Lo ribadì con estrema fermezza Sella allorquando, intervenendo nella discussione sul disegno di ordinamento dell'esercito presentato dal Governo, nel febbraio 1873, Nicotera dalla Sinistra, Rudini e Bonfandini dalla Destra, invitarono il Governo ad affrettare maggiormente l'armamento dell'esercito e le opere di fortificazione necessarie alla difesa del territorio nazionale.

Sella, rispondendo a Nicotera, disse:

Il pensiero mio è di proporzionare l'esercito alle nostre forze; ed agguingo che se noi avessimo dei nemici mortali i quali volessero la nostra rovina, non avrebbero a desiderare che di vederci impegnati in un esercito che ci costasse sproporzionatamente ai nostri mezzi. Al loro scopo basterebbe di starci a guardare, perché sarebbero sicuri che quest'edificio miracoloso dell'unità nazionale andrebbe da sé in isfacelo⁹¹.

⁹⁰ Così C.M. DE VECCHI, *Le carte di Giovanni Lanza*, (1866-1869), Torino, 1937, vi, p. 376.

⁹¹ Così Q. SELLA il 21 marzo 1873 in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 776.

E le decisioni furono altrettanto ferme.

Così quando la Camera elevò da sei a ventitré milioni la spesa per il nuovo Arsenale di Taranto, il ministero Lanza-Sella si dimise (dimissioni non accettate dalla Corona).

Onde è che in quegli anni l'Italia fu il paese che, anche proporzionalmente alle sue possibilità, dedicò alle spese dell'esercito la percentuale minore⁹².

I dati normativi e quantitativi confermano, quindi, che allo sforzo di ridurre il disavanzo collaborarono tutti, sia sotto il profilo istituzionale che economico e sociale.

Alla politica finanziaria l'aumento dei gettiti e la riduzione delle spese.

Alla politica più propriamente fiscale l'imposizione sul patrimonio e quella sul reddito, i tributi sulla rendita fondiaria e quelli sulla ricchezza mobiliare, le imposte erariali e quelle locali.

19. La necessità, in uno sforzo vasto, rapido e complessivo, di un tributo nuovo integrativo degli esistenti prelievi diretti e indiretti

Non è, quindi, vero che «tutto il peso» fu gettato sulle spalle della povera gente a mezzo della tassa sul macinato che, nella prospettiva criticata, sarebbe l'episodio più sconcertante di una politica fiscale condotta «ai danni delle classi meno abbienti».

È certamente vero che a quello sforzo generale fu ritenuto indispensabile anche l'apporto dell'imposizione indiretta sui consumi e quindi dei ceti più modesti sui quali più pesantemente gravava.

Questa fu infatti la tassa sul macinato: un'imposta indiretta sui consumi del tipo imposta di fabbricazione⁹³.

⁹² Le spese per l'esercito delle grandi potenze europee nel 1874, furono le seguenti (in lire italiane): Russia 788.390.103; Francia 719.929.753; Germania 488.742.315; Gran Bretagna 378.418.040; Austria-Ungheria 254.983.593 (L. CIOTTI, *La pace armata e l'esercito italiano*, «Nuova Antologia», xxix, 1875, pp. 921-923). Ricordo che, nel 1874, in Italia, le spese militari assorbirono un settimo del bilancio, per poi salire via via (un quinto nel bilancio 1899-1900) tant'è che, in una disamina comparativa dei singoli rami di spesa, riferita alla fine del secolo scorso, ci si augurò che «vengano sempre più a preponderare i fondi assegnati a servizi costituenti un'effettiva utilità economico-sociale, in confronto di quelli adibiti a spese militari o a interessi di debiti e, in genere, a spese di siffatta natura» (così V. TANGORRA, *La finanza italiana dal 1862 al 1900*, «Giorn. degli econ.», serie II, Roma, 1901, p. 26 e sgg. e spec. 45).

⁹³ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., p. 538; la qualificano imposta di fabbricazione anche F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana*, cit., p. 82 e B. GRIZIOTTI, *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano-Messina, 1940, p. 221.

Il quesito vero è, quindi, se per raggiungere l'obiettivo ritenuto fondamentale del pareggio e per di più in tempi brevi si potesse rinunciare all'apporto di un'imposta indiretta sui consumi e su quei particolari consumi.

La risposta sembra essere negativa.

Nel senso della valorizzazione delle imposte di consumo spingeva la riflessione sulla complessiva esperienza europea.

Ricordo che quando si erano discusse le proposte di Scialoja e il deputato Gibellini aveva proposto di riservare ai soli Comuni i dazi di consumo, Minghetti, nella seduta dell'11 maggio 1866, si era opposto osservando fra l'altro:

È nei dazi di consumo che lo Stato può trovare una risorsa per l'avvenire. Se noi prendiamo il bilancio di tutti gli Stati i più civili d'Europa, non possiamo fare a meno di riconoscere che tale imposta o riscossa all'atto della fabbricazione, come fanno gli inglesi con *l'excise*, o nella circolazione o nella rivendita o nell'introito dei luoghi chiusi, come fanno la Francia e il Belgio con la tassa sulle bevande, forma uno dei cespiti più importanti e non solo importante per quello che rende, ma per lo sviluppo grandissimo che può prendere progressivamente insieme con la ricchezza pubblica⁹⁴.

Ma anche le riflessioni sulla situazione italiana spingevano verso la valorizzazione del modello, della tipologia delle imposte di fabbricazione.

Era certamente impensabile che la rilevante somma incassata con l'imposta sul macinato dal 1869 al 1884 – anno della sua completa e definitiva abolizione⁹⁵ – potesse essere cavata dall'inasprimento di altre

⁹⁴ Così M. MINGHETTI, *Discorsi*, cit., iv, p. 314. Il 29 maggio 1866 lo stesso Minghetti soggiunse: «Faccio poi riflettere all'onorevole Visocchi che il ramo dei dazi di consumo è uno dei più forti nel bilancio di tutte le nazioni civili: anzi lo prego di mettere a confronto il bilancio d'Italia con quello delle altre nazioni. Egli vedrà che le imposte dirette sono in Italia forti altrettanto e più che non altrove, ma invece troverà che le imposte indirette sono minori; e se fra queste imposte indirette guarda più particolarmente a quelle che, o sotto una forma o sotto un'altra, rispondono al nostro dazio di consumo, troverà che appunto in questa parte, l'Italia è quella che dà proporzionalmente meno provento all'erario di ogni altra nazione (...). È questa materia che dovrà nell'avvenire essere studiata e darà molto di più che non dia al presente» (*ivi*, p. 335).

⁹⁵ Il dettaglio analitico del gettito dell'imposta è il seguente: 26,88 milioni nel 1869, 28,98 nel 1870, 46,72 nel 1871, 58,01 nel 1872, 62,63 nel 1873, 69,59 nel 1874, 76,49 nel 1875, 83,07 nel 1876, 82,94 nel 1877, 83,17 nel 1878, 71,59 nel 1879, 55,78 nel 1880, 48,09 nel 1881, 51,70 nel 1882, 50,64 nel 1883. I dati sono tratti da F.A. REPACI, *La finanza pubblica italiana*, cit., p. 34.

imposte di consumo: quelle esatte col metodo del monopolio e che gravavano il sale e il tabacco e, possiamo aggiungere, il lotto. Sarebbe stato del resto vano perché anche queste erano imposte di consumo (seppure il lotto sia un consumo assolutamente volontario e il tabacco un consumo certo non essenziale come le farine e il sale): va anzi notato che il gettito da monopoli, nei due quinquenni 1867-1871 e 1871-76, pur aumentando in assoluto, meno lo fece percentualmente onde è che la sua incidenza sui gruppi di imposte proprio in quegli anni diminuì⁹⁶.

Ma non era neppure facile ipotizzare di ottenere quel gettito aggiuntivo inasprendo l'imposizione diretta sui redditi ancora più di quel che si fece.

Il gettito delle imposte sui terreni e fabbricati salì, infatti, da seicentosedici milioni del quinquennio 1862-1866 agli ottocentodue del successivo e agli ottocentottantasette milioni del 1872-76; ma per avere un quadro globale e completo occorre ricordare che, sulla ricchezza fondiaria, si riversava anche il peso della finanza dei Comuni e delle Province, essendo stati sottratti ad essi, nel 1870, i centesimi addizionali sull'imposta di ricchezza mobile: quegli importi vanno quindi più che raddoppiati.

Analogamente, non era facile appesantire ulteriormente il prelievo sulla ricchezza mobiliare perché l'imposta omonima ebbe in quegli anni il più alto incremento percentuale tra tutti i tributi: il suo gettito si elevò dai centoquarantasi milioni del 1862-66 ai quattrocentosettantatre del 1867-71 agli ottocentoventicinque milioni del 1872-76.

Era questo l'argomento che i soggetti colpiti opponevano alla proprietà fondiaria quando questa, a sua volta, assumeva di essere discriminata per sostenere essa il maggior peso assoluto nella ripartizione dei carichi⁹⁷.

È certo che – quali che fossero le ragioni dell'uno e dell'altro contendente – il gettito delle imposte sui redditi aumentò dai settecentosessantatre milioni del 1862-67 ai millesettecentotredici milioni del 1872-76 (ripetesi senza contare i centesimi addizionali a favore dei Comuni e delle Province).

⁹⁶ Si ricorda che, in quel quindicennio, tra il 1861 e il 1876, l'incidenza di tutte le imposte di consumo (compresi i monopoli), sul totale del gettito fiscale, diminuì come si evince dai dati tratti da *ivi*, p. 9; si vedano anche i dati qui di seguito citati.

⁹⁷ E che così fosse in assoluto era indubbio stante, per l'imposizione fondiaria, il doppio pesante gravame, erariale e locale.

Irta di grosse difficoltà pregiudiziali di ordine politico (mosse da destra ma più ancora a sinistra) si presentava qualsiasi manovra sulle imposte sui trasferimenti della ricchezza e quindi sul patrimonio. Esse, cionondimeno, aumentarono consistentemente dai trecentoventicinque milioni del 1862-66, ai quattrocentocinquantaquattro milioni del 1867-1871, ai seicentocinquantaquattro milioni del 1872-76. E a questo incremento diede un contributo importantissimo l'imposta di successione sia in assoluto che in percentuale (fu il tributo che registrò, tra questi, il maggior aumento percentuale).

Una connotazione di pesantezza e di rigidità emergeva, quindi, dal quadro del prelievo nei diversi comparti di ricchezza e con riguardo ai possibili fatti indice di capacità contributiva.

20. *La tassa sul macinato come imposta di fabbricazione sugli unici beni di largo consumo e a domanda rigida*

A ben guardare, però, un modello impositivo appariva negletto: proprio quello delle imposte di fabbricazione.

La prima imposta di fabbricazione fu per la verità quella sulla birra e sulle acque gazzose istituita nel 1864; ma essa ebbe sì poca importanza che per comodità venne registrata, nei conteggi, tra i dazi interni di consumo⁹⁸.

Il problema fu, quindi, questo: se per ottenere una rapida contrazione del disavanzo fosse giusto e tecnicamente possibile ampliare lo spazio e il peso dell'imposizione sui consumi attraverso l'istituzione di una nuova imposta di fabbricazione⁹⁹.

Il problema era di giustizia, di gettito e di tecnica.

Al riguardo – e venendo al primo e al secondo profilo – che sono tra loro connessi – è noto come la via dell'applicazione delle imposte indirette sui consumi ponga non pochi problemi perché anch'essa presenta limiti e difetti.

Essi si evidenziano già quando si tratta di scegliere i beni e i servizi da assoggettare a tributo.

⁹⁸ Fu istituita con la legge 3 luglio 1864, n. 1827.

⁹⁹ Nel senso che l'imposta sul macinato «era in sostanza una tassa di fabbricazione» si vedano Q. Sella nel discorso del 2 aprile 1868 cit., *retro* al par. terzo nonché la bibliografia ricordata al par. 19.

È evidente, infatti, che – come osservò Ricca Salerno – il gruppo non può consistere dei soli consumi di lusso (a meno che il tributo abbia scopi extra fiscali ma allora il gettito diventa elemento irrilevante nel giudizio) perché il prelievo fornirebbe un gettito limitato e perché la conseguente alta tassazione, a cui bisognerebbe sottoporli, restringerebbe il consumo e quindi il gettito fiscale¹⁰⁰.

Ecco perché nei più autorevoli manuali di scienza delle finanze degli inizi del secolo ventesimo si insegnava che il gruppo di beni prescelti deve avere una larga base di consumo, capace di crescente espansione¹⁰¹.

D'altro canto, se la giustizia consiglia di escludere i consumi trop-

¹⁰⁰ Al riguardo osservò: «Trattandosi d'imposte che necessariamente vincolano l'industria, assoggettandola a gravi e spesso vessatorie misure fiscali, e che nella loro applicazione generano sempre danni e contrasti non lievi, è necessario limitarle a quei pochi oggetti nei quali si trovano le condizioni accennate, e dove l'utile del fisco si accompagna coi minori inconvenienti per i privati. In alcuni paesi e periodi di coltura meno avanzata e di più lento progresso industriale si assoggettano al regime delle tasse di fabbricazione oggetti di prima necessità; e in tal modo si ebbero le imposte sulla macellazione delle carni e sulla macinazione dei cereali, come in Italia e in Prussia. Nei paesi invece o nei periodi di coltura più avanzata e di più diffusa agiatezza le tasse di fabbricazione si riferiscono ad altri oggetti di uso generale, ma non indispensabile, che danno cospicui proventi all'erario. Ed oramai gli spiriti, gli zuccheri, la birra, le acque gazzose e pochi altri generi costituiscono la materia più adatta allo stabilimento delle accise. Le maggiori difficoltà consistono nell'adottare un sistema di accertamento e di riscossione, che valga a conciliare gl'interessi del fisco con quelli dell'industria, e proporzionare la tassa di fabbricazione al dazio d'importazione. Il che richiede un'esatta conoscenza degli elementi e processi tecnici di produzione ed un criterio legislativo scevro di preconcetti protezionistici e di pregiudizi di classe. In Italia prima della unificazione politica esistevano in varie province le tasse di fabbricazione sulle bevande spiritose, ordinate col sistema che aveva per base la capacità degli apparecchi e la quantità delle materie gregge, in altre l'imposta sulla macinazione dei grani che dava proventi considerevoli allo Stato. Nei primi anni del nuovo regno fu molto trascurata questa parte dell'ordinamento tributario, non senza gravi danni per la finanza pubblica; e si può dire che non esistevano tasse di fabbricazione. Il regime delle tasse di fabbricazione s'inizia negli anni seguenti, e percorre due stadi diversi; nel primo dei quali predomina l'imposta sulla macinazione dei grani, e nell'altro acquistano importanza crescente quelle sugli spiriti e sulle bevande spiritose. Il mutamento avvenuto nel corso degli ultimi anni è segno di quella trasformazione tributaria accennata di sopra. L'imposta sulla macinazione dei cereali esisteva già con metodi indiziari, vessatori e malfidi, era cagione di abusi gravi e di forte malcontento, tanto che in Sicilia venne abolita da Garibaldi nel 1860. Fu ripristinata nel nuovo regno per le stringenti necessità della finanza colla legge 7 luglio 1868, proposta dal Sella nel 1865. Si adottò il sistema del contatore meccanico, col quale, vincendosi a poco a poco gravissime difficoltà, si evitavano gli abusi precedenti, in quanto che poteva prescindere dalle dichiarazioni dei contribuenti e dall'opera degli agenti fiscali» (così G. RICCA SALERNO, *Le entrate ordinarie dello Stato*, in *Primo trattato completo*, cit., I, pp. 331-332).

¹⁰¹ Così A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, cit., p. 321 e sgg. e spec. 326; F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., p. 538 e sgg.

po popolari e di tassare quelli meno necessari – quegli stessi manuali li individuaronο nel caffè, nel tè, nel tabacco, nel vino, nei liquori, nella birra e nello zucchero¹⁰² – Nitti e De Viti de Marco osservarono che «il gruppo varia secondo le abitudini dei diversi popoli e soprattutto secondo la ricchezza di ogni paese»¹⁰³ e il primo soggiunse anche che «fra le vecchie e le nuove (“nuove” quando Nitti scriveva, nel 1903) imposte di fabbricazione esisteva una differenza profonda; infatti quando i consumi erano scarsi (e lo sono ancora in non pochi paesi) si colpivano i generi di prima necessità con le imposte indirette: soprattutto la fabbricazione del pane»¹⁰⁴.

Tant'è vero che – come ricordava ancora Ricca Salerno – nei paesi più progrediti, le imposte sulla fabbricazione hanno seguito presso a poco lo stesso cammino.

Hanno cominciato con il colpire materie prime necessarie all'esistenza, il grano nella sua macinazione, le carni all'atto della vendita e man mano sono andate a colpire generi di grande consumo ma non strettamente necessari all'esistenza, alcool, zucchero, birra, polveri piriche, glucosio, fiammiferi, ecc.¹⁰⁵.

Orbene, Sella, Cambray-Digny e coloro che ebbero responsabilità di governo nella concreta individuazione dei beni assoggettabili, si attennero ai principi che De Viti de Marco e Nitti – nel 1868, l'uno bambino e l'altro neonato – così acutamente formularono... trent'anni dopo.

E invero il tabacco, il vino e la birra già scontavano, nel 1868, un prelievo o con il monopolio o con tributi locali di consumo o con la (recente allora) imposta di fabbricazione.

¹⁰² Così A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, cit., pp. 326-327 e F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., p. 540.

¹⁰³ Così A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, cit., p. 327.

¹⁰⁴ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., p. 539. «Io non vedo – disse Sella alla Camera il 26 luglio 1863 quando si discuteva del dazio consumo – che una tassa, purché lieve, sopra i cereali sia rigettata dalla scienza economica più di quello che lo siano le altre tasse di consumo e in prova potrei citare parecchie autorità tra cui il Mac-Culloch il quale in un'opera venuta alla luce pochi mesi or sono dice» (così in *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 41).

¹⁰⁵ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., p. 542; al riguardo si veda ampiamente anche L. LUZZATTI, *La riforma del bilancio delle imposte indirette in Inghilterra e in Italia*, «Giorn. degli econ.», anno III, v, Padova, 1877, p. 321 e sgg.

Il caffè, il tè, i liquori, lo zucchero non potevano certamente, nelle condizioni economiche dell'Italia del 1868, essere considerati beni a larga base di consumo e suscettibili di espansione: avrebbero dovuto trascorrere almeno altri trenta o quarant'anni di storia, appunto gli anni che dividono Sella da De Viti e da Nitti. E infatti Nitti, con grande onestà intellettuale, nei suoi *Principi* riconobbe che «fra le vecchie e le nuove imposte di fabbricazione esiste una differenza profonda».

La rinuncia a imporre il grano, il granoturco, la segala, l'avena, altri cereali e i legumi¹⁰⁶ significava, quindi, allora, nel 1868, una sola cosa, la rinuncia al prelievo e quindi la compromissione dell'obiettivo di fondo, che si diceva di voler raggiungere con tutti i mezzi e in tempi brevi, il pareggio.

Per questa ragione Sella fu inequivocabilmente chiaro nel dire che si trattava di una questione di moralità¹⁰⁷.

Ma non perché egli considerasse “morale” l'imporre tributi e in particolare quel tributo: anzi¹⁰⁸.

Ma perché ciascheduno doveva uscire dall'equivoco e riconoscere che se veramente voleva raggiungere l'obiettivo, doveva vagliare tutti i mezzi, perché tutti servivano, anche a prezzo dell'impopolarità¹⁰⁹.

Anni dopo, Giolitti osservò:

Siccome dopo compiuta l'unità della patria con Roma capitale, il problema più grave che si affacciò subito nel nuovo Stato era indubbiamente il problema finanziario, essi (gli uomini della Destra) si preoc-

¹⁰⁶ A questi beni si applicava la tassa sul macinato.

¹⁰⁷ «È indispensabile finalmente o signori, di guardare la cosa pubblica non solo sotto il punto di vista dell'economia nell'amministrazione ma (lasciatemi dire tutto il mio pensiero perché quando si vota una legge come quella del macinato si ha, non solo il diritto, ma il dovere di dire tutto ciò che si crede utile al paese) è indispensabile il guardare la cosa pubblica sotto il punto di vista della moralità» (così Q. SELLA nel discorso del 28 marzo 1868, in *Discorsi*, cit., v).

¹⁰⁸ «Quando essi abbiano ben misurata la gravità di questa situazione e la gravità dei rimedi, certo converranno che il peso che pur bisogna addossare alla nazione è grave e non facile a sostenersi» (*ibidem*).

¹⁰⁹ «Detto questo, o signori, risponderò all'onorevole Castellani il quale dichiarò di sentirsi perfettamente tranquillo nel votare contro il macinato e che augurava a coloro che votavano in suo favore, una tranquillità eguale alla sua. Ebbene alla mia volta io gli dirò che voto il macinato con perfetta tranquillità e serenità di coscienza; imperocché sento che potrò essere esposto alla impopolarità; ma questo non importa. Non importa, o signori; sento di aver compiuto un dovere ben più elevato ed è quello di avere efficacemente provveduto all'onore ed alla futura prosperità d'Italia» (*ivi*, p. 77).

cupavano precipuamente di dare allo Stato una finanza solida e sincera (*sic*) che solo poteva cementarlo ed assicurare l'avvenire.

(...) E si sa il mettere imposte e riscuoterle severamente non concilia la popolarità. Uno dei fatti che concorse in quel torno a indebolire la Destra fu l'imposta sul macinato¹¹⁰.

21. *Il necessario coinvolgimento dei mugnai e dell'industria molitoria, l'unica capillarmente diffusa sul territorio nazionale ma anche disegualmente sviluppata*

Questa era, quindi, l'essenza del problema al quale, come ho detto, si accompagnava, fatta la scelta positiva, un problema tecnico di non minore peso.

Per comprenderlo è sufficiente riandare anche qui alle osservazioni dei più autorevoli scrittori di finanze.

«Una forma in apparenza semplice – scrive Nitti a proposito della imposizione indiretta sui consumi – è quella delle imposte di fabbricazione perché vi sono merci di largo consumo che si fabbricano in generale in pochi siti onde invece di colpire il consumo si colpisce la fabbricazione»¹¹¹.

Era ed è certamente vero che la grande industria favorisce l'imposta di fabbricazione perché – come scrisse Luigi Einaudi – «quanto più gli stabilimenti sono vasti e si può organizzare la produzione a serie, tanto più il costo di produzione è basso in quanto, sorvegliando pochi stabilimenti, si può esigere una grande massa di imposte»¹¹².

Ma ciò serve a comprendere le ulteriori gravi difficoltà che dovettero affrontare quegli uomini dei lontani anni '60.

Imporre il grano, il granoturco, la segala (i consumi a larga base) significava coinvolgere l'unica industria diffusa sull'intero territorio nazionale ma nella quale i grandi mulini erano ancora scarsi rispetto ai piccoli e ai medi.

Occorreva, quindi, affrontare anche le resistenze di un ceto, quello dei mugnai che era numerosissimo e, nei più, ancora rozzo, tecnicamente arretrato, pronto alle frodi.

Generale era la consapevolezza della diffusa arretratezza dei mu-

¹¹⁰ Così G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, 2 voll., Milano, 1922, I, pp. 32-33.

¹¹¹ F.S. NITTI, *Principi*, cit., p. 538.

¹¹² L. EINAUDI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., pp. 212-213.

lini e dei panifici ove «le industrie, i progressi della chimica e della meccanica sono come non fossero e le botteghe dei nostri fornai sono quali le antiche dei *pistores*»¹¹³.

Da questa consapevolezza scaturivano le preoccupazioni anche di Sella.

Egli sapeva che l'industria della macinazione, per la scarsa consistenza degli investimenti e l'arretratezza degli impianti, era, in Italia «in una condizione che oserei chiamare *adamitica*»¹¹⁴ e antivedeva l'opposizione dei mugnai e in specie degli isolati mulini rurali, ancora assai diffusi.

Ma si sapeva anche che l'industria molitoria era l'unica capillarmente diffusa sul territorio nazionale.

22. *La conseguente, importante rilevanza degli strumenti applicativi del nuovo tributo*

Occorreva, quindi, procedere ma con estrema attenzione alle scelte tecniche che, senza resuscitare le angherie e le vessazioni della vecchia tassa sul macinato, rendessero possibile colpire la trasformazione della materia prima in farina, tenendo conto dell'elevatissimo numero dei siti ove ciò avveniva: di mulini nel 1868 ne esistevano cinquantatremila con settantanovemila macine.

Per questa ulteriore ragione, e altrettanto importante, ogni attenzione e cura doveva essere posta nell'affrontare e risolvere i problemi posti dalla fase applicativa del tributo.

Non a caso fu quello dell'esecuzione un profilo che a Sella stette a cuore tanto quello dell'istituzione. Più volte richiamò, con fermezza, l'attenzione di Cambray-Digny – il ministro delle finanze del 1868 – sulla necessità che

per applicare delle tasse così gravi come è quella del macinato, è inoltre indispensabile l'aver molta cura dell'amministrazione, è indispensabile, mi permetta il signor ministro di dirlo, d'averne una grande cura personale. Non esito a dire che, se avvenissero nell'applicazione

¹¹³ Così in un articolo del 21 giugno 1868 de «L'Opinione»; sull'industria molitoria italiana nel primo ventennio di vita unitaria si veda G. ALIBERTI, *Mulini, mugnai e problemi ammonari dal 1860 al 1880*, Firenze, 1970.

¹¹⁴ Così Q. SELLA, *Discorsi parlamentari*, cit., v, p. 226.

della tassa sul macinato degl'inconvenienti, come sono talvolta avvenuti (e potrei citare degli esempi abbastanza recenti, che conosce il ministro delle finanze, e che conoscono con me di deputati delle antiche province del regno), guai abbastanza seri potrebbero nascerne¹¹⁵.

E pochi giorni dopo, in un lungo intervento, tutto dedicato ai profili tecnici, ribadì di «essere fra quelli i quali reputano che l'applicazione di questa tassa sia tutt'altro che facile: non ne feci mai mistero».

Per verità, coloro i quali si sono data la briga di percorrere la relazione su questa materia, che ho presentata nel 1865, e specialmente quelle parti che l'anno scorso volle ricordare l'onorevole Mazzocchi per combattere il sistema che dapprima proponeva la Commissione della Camera, non avranno certo dimenticato che in essa io ho fatto acerbissima critica di ogni altro sistema di applicazione del macinato che non fosse fondato sopra il contatore. Io ho dimostrato l'assurdo ed i gravissimi inconvenienti a cui si andava incontro coll'adozione delle consegne; ho dimostrato che, a meno di ammettere il sistema del custode pesatore, che era praticato sotto il reggimento borbonico, con tutto l'apparato della bolletta e di tutte quelle precauzioni che giustamente aveva immaginato quel Governo sotto il punto di vista fiscale; a meno di riscuotere la tassa in quel modo che tutti convennero di chiamare barbaro, e d'inceppare la circolazione dei grani e delle farine, era d'uopo, come io proponeva, venire ad un sistema di riscossione della tassa per mezzo di un congegno meccanico ossia di un contatore.

Ciò posto, quelli che ebbero la pazienza di leggere quella mia relazione verranno sicuramente nel convincimento che non si possa in veruna guisa asserire che io sia stato favorevole all'esazione della tassa del macinato senza il contatore.

Dopo aver riportato il testo integrale del proprio intervento del 2 aprile 1868, Sella soggiunse:

Or bene, o signori, quale fu il mio concetto?

Evidentemente il mio concetto, il quale del resto io già aveva accennato nella relazione del 1865, era che si lasciasse nella legge un margine, perché, quando non tutti i contatori fossero in pronto, si potesse pur tuttavia procedere all'applicazione della legge; e questo sta bene,

¹¹⁵ Così Q. Sella il 28 marzo 1868: *ibidem*.

perché, oltre al tempo richiesto per la costruzione stessa dei contatori, naturalmente la loro applicazione non può avvenire in un attimo; ma, signori, dal non avere tutti i contatori, dal ritenere che sia opportuno che un certo intervallo debba decorrere tra quel periodo in cui cominci l'applicazione della legge e quello in cui proprio tutti quanti i contatori siano applicati, e il non averne neppure uno, vi corre una differenza enorme¹¹⁶.

Ecco perché, soggiunse Sella, quanto al tempo necessario per attuarla, credo convenientissimo che il ministro delle finanze invochi dal Parlamento una certa latitudine di tempo.

Io ho rimembranza di leggi di grande importanza, le quali oserei dire essere state poco meno che compromesse dalla soverchia ristrettezza di tempo imposta all'amministrazione per l'applicazione loro.

E dopo aver ricordato alcuni esempi, Sella concluse:

Quindi ritengo che il ministro delle finanze prima di accettare l'impegno di applicare la tassa al 1° gennaio 1869, debba pensarvi attentamente¹¹⁷.

23. *La noncuranza del governo Menabrea, le sperequazioni nell'applicazione dell'imposta e le resistenze e le opposizioni dei mugnai*

L'opera del governo Menabrea, invece, nonostante gli avvertimenti, non fu, dal punto di vista tecnico, soddisfacente.

Vi furono inerzie, ritardi, ma soprattutto Cambray-Digny non comprese quale novità costituisse, per differenziare la vecchia dalla nuova tassa sul macinato, l'esistenza dei contatori.

Al riguardo nacquero rilevanti complicazioni perché i modelli di contatore esaminati, uno italiano e uno francese, non convinsero appieno la Commissione incaricata di scegliere quello definitivo onde, tra esami e dispute, solo nel tardo autunno si stipularono, con l'impresa italiana e con quella francese, i primi contratti di fornitura.

Perciò, il 1° gennaio 1869, neppure un contatore era in funzione nei mulini, e il ministro decise di supplire colle denunce, di quanto

¹¹⁶ *Ivi*, p. 253 sgg.

¹¹⁷ Così Q. Sella il 2 aprile 1868 in *ivi*, p. 235 e sgg. e spec. 248-249.

macinato nel 1868 e di quello che si presumeva macinare nel 1869, e con i conseguenti accertamenti. La tassazione fu così avviata con un sistema complicato e vessatorio.

Qua abbiamo delle convenzioni, osservò Sella, là abbiamo dei mulini esercitati d'ufficio, in altro luogo abbiamo il custode pesatore, senza quelle certe guarentigie che sono indispensabili; abbiamo tutti i sistemi possibili, salvo quello del contatore.

Or bene, a me, che ho fatta l'accennata relazione nel 1865, poteva egli venire in mente di propugnare un'applicazione della legge del macinato fatta in questa maniera?

Il sistema dell'accertamento del lavoro presunto generò profonde sperequazioni tra i mugnai che, fedeli nelle dichiarazioni, dovettero pagare un canone significativo e quelli, più astuti, fortunati, che gravati da un canone tenue, continuarono a macinare a buon mercato.

Oggi succede questo, che vi sono le più grandi diseguaglianze fra mulini e mulini per gli abbonamenti, per le quote che si devono pagare.

Vi sono molti che ci mettono la più grande volontà sia come mugnai, sia come cittadini che influiscono sopra i mugnai, starei per dire che il paese fa dei miracoli di buona volontà, dimostra tanta sete di governo, tanto spirito d'ordine, che se vi fu mai momento, a mio avviso, in cui l'Italia fosse proprio ammirabile, oserei dire che sia questo (Bravo! *a sinistra*). Ma vi sono incontestabilmente tutte queste diseguaglianze¹¹⁸.

I mugnai, anche preoccupati delle ire dei contadini, furono riluttanti a prestarsi alle dichiarazioni e agli accertamenti e ancora più contrari a versare la cauzione, che era condizione per ottenere la licenza per l'apertura dei molini. E molti di essi preferirono addirittura chiuderli aumentando l'ira dei contadini che avevano dei cereali deteriorabili da fare macinare. Soggiungo che i più fedeli nelle dichiarazioni dovettero pagare un canone significativo, mentre altri, più astuti o più fortunati nell'accertamento, gravati da un canone tenue, poterono macinare a buon mercato¹¹⁹.

¹¹⁸ Così Q. SELLA il 23 gennaio 1869 in *ivi*, p. 253 sgg.

¹¹⁹ Seismit Doda, nell'intervento del 24 gennaio 1869, allorché si discussero i fatti del gennaio stesso, del quale qui di seguito dirò, sottolineò che «il malcontento dei mugnai non era frutto della legge del 7 luglio 1868 ma piuttosto del suo regolamento d'attuazione che – estendendo o limitando, aggravando o alleggerendo le disposizioni della prima – aveva indebitamente alterato le regole della concorrenza e del libero mercato» (così G. ALIBERTI, *Mulini, mugnai*, cit., p. 171 e *ivi* ulteriori ampie considerazioni).

Lo ricordo perché l'attivazione della tassa fu accompagnata, in alcune province, specialmente dell'Italia settentrionale, da gravi disordini e al riguardo si è scritto che

l'oppressione che la tassa sul macinato portava alle classi popolari, anche a causa degli esosi sistemi di esazione, si tradusse in agitazioni e rivolte diffuse soprattutto nel nord (gennaio 1869) la cui repressione, affidata a Cadorna, causò più di 250 morti e un migliaio di feriti¹²⁰.

Un lettore poco attento, svalutando l'inciso («anche a causa degli esosi sistemi di esazione»), potrebbe essere indotto a concludere che quei disordini trovarono la loro genesi esclusivamente nella volontà del popolo di rigettare la soma che si tentava di gettargli addosso¹²¹.

Sarebbe affermazione semplicistica onde ancora una volta occorre distinguere ruoli, contributi, responsabilità per evitare di svilire il diverso impegno tecnico che ognuno dei protagonisti apportò (o tentò di apportare) a provvedimenti pur unanimemente voluti.

24. *I tumulti del dicembre 1868 e del gennaio del 1869*

Nell'imminenza dell'entrata in vigore del nuovo tributo scoppiarono duri e diffusi tumulti che, iniziati il 26 dicembre 1868, verso il 15 gennaio 1869 incominciarono a declinare e l'ordine si andò ristabilendo¹²².

In essi – scrisse Rosselli – bisogna ravvisare l'ultimo tentativo reazionario compiuto dai sostenitori dei cessati regimi; il primo sfogo del malcontento nelle masse rurali del nord e centro d'Italia; la prima occasione nella quale le sfere ufficiali s'accorgono dell'esistenza di un problema sociale, la prima grossa paura che li coglie a tale riguardo; la

¹²⁰ Così U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989, p. 521.

¹²¹ «Già da allora – si è scritto – Sella vagheggiava un'imposta indiretta a larghissimo raggio, quale avrebbe potuto essere una gabella sulle farine. E questo ci dà il segno sicuro di quale fosse l'orientamento dell'uomo politico. Volere ottenere uno dei maggiori cespiti erariali da un provvedimento siffatto svela indubbiamente lo spirito del sistema: era un modo di gettare tutta la soma sul dorso del povero per favorire ancora una volta la borghesia produttiva e capitalistica» (così A. ROMANO, *Legemonia borghese e la rivolta libertaria, 1871-1882*, vol. II della *Storia del movimento socialista in Italia*, Bari, 1966, p. 32).

¹²² Per la loro descrizione si veda N. ROSSELLI, *Mazzini e Bakunin*, cit., p. 201 e sgg.

prova dell'insignificante sviluppo della propaganda bakunista in Italia, ma nello stesso tempo della esistenza di molti elementi e di molte circostanze favorevoli a tale sviluppo; la dimostrazione di una relativa maturità dell'elemento operaio e artigiano¹²³.

Queste considerazioni conclusive svolgeva decenni or sono Nello Rosselli e le indagini successive ne hanno confermato la sostanziale esattezza.

È quindi vero che le rivolte furono determinate dalle modificazioni economiche in atto¹²⁴, come è vero che, seppure spontanee¹²⁵, ad esse non furono estranee forze che speravano di trarne qualche utile.

Comparvero cartelli inequivocabili («Viva il governo austriaco! Viva il papa! Viva la religione! Viva Francesco VI!»¹²⁶) e fu «dunque molto ovvio concludere che per produrre torbidi nell'Emilia si richiedette il concorso di speciali cause politiche»¹²⁷. Ma «dai documenti che sino ad ora si conoscono non sembra che gli elementi organizzativi vadano sopravvalutati»; onde

¹²³ Così *ivi*, pp. 213 e 216.

¹²⁴ Ha scritto Manzotti: «Si andava diffondendo la cosiddetta "mentalità dell'espropriazione" soprattutto nelle zone in cui la proprietà abbastanza grande e la cultura estensiva rendevano numeroso il bracciantato agricolo e furono proprio le zone in cui più violenti scoppiarono i moti: le terre fra Borgo S. Donnino e il Po, al di qua e al di là del corso del fiume Enza, le plaghe a nord di Castelnovo Sotto, la bassa bolognese e ferrarese. Ormai da molti anni il paese era travagliato da una crisi economica che la guerra del '66 e il corso forzoso aveva aggravato; nel '67 vi fu un cattivo raccolto granario che portò ad un ristagno del commercio di importazione e di esportazione, a ciò si aggiunga la crisi dei raccolti dei bozzoli e dell'uva, culture meno estese nella pianura padana» (in F. MANZOTTI, *La rivolta del macinato*, «Rassegna storica del Risorgimento», n. 1, 1956, pp. 82-83). Il Sereni ha scritto: «Una delle ragioni che motivano la particolare intensità dei moti del macinato in Emilia è da ricercare proprio nel fatto che, in questa ragione, in questi anni, si inizia il rapido passaggio da forme estremamente arretrate di economia agricola a forme tipicamente capitalistiche» [così E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino, 1980 (1° ed. 1947)]. Nel senso che la penetrazione del capitalismo nelle campagne, avvenuta tempestivamente in Emilia, aveva, *ivi*, generato un numeroso bracciantato agricolo si veda R. DEL CARRIA, *Proletari senza rivoluzione*, I, 1860-1896, Roma, 1975, 2a ed., pp. 150-157.

¹²⁵ Si veda *infra* alla nota 126.

¹²⁶ Così N. ROSSELLI, *Mazzini*, cit., p. 204; E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne*, cit., p. 91.

¹²⁷ Così, ad esempio, il Corriere Mercantile del 6-7 gennaio 1869, in G. RATTI, *Il Corriere mercantile di Genova dall'unità al fascismo*, Parma, 1973, p. 58; sulla natura «politica, tutta politica dei tumulti» si veda anche R. Bonghi sulla «Nuova Antologia» del gennaio 1869 e *ivi* le ragioni di tale suo convincimento.

i moti del macinato, insomma, non presentano ancora un carattere sostanzialmente diverso da quello, ad esempio, dei moti del '99, del '48, del '61 se pure mutati sono gli obiettivi che la nuova norma del dominio di classe impone alle masse contadine¹²⁸.

E questa sostanziale analogia è ancora confermata dal fatto che, piuttosto che negli elementi progressivi delle città, il moto trova, come allora, un'ideologia ed in certa misura anche una direzione nei difensori del vecchio regime¹²⁹.

25. *“La leggerezza” delle norme e degli strumenti applicativi quale loro concausa*

Se tutte queste riflessioni sono corrette, cammin facendo è andata, invece, smarrita una precisa e puntuale considerazione di Rosselli che, proprio nelle prime righe dedicate alla rivolta contro il macinato, annotò:

Studiata in fretta nei particolari dell'esecuzione, nonostante tante clamorose proteste, la tassa sul macinato entrò in vigore agli ultimi di di-

¹²⁸ Le più autorevoli analisi sono valse a escludere che i tumulti del macinato abbiano avuto carattere socialista, nel senso che nessuno indirizzò o tentò di indirizzare quei moti verso maggiori e più importanti rivendicazioni sociali o economiche; in questo senso va intesa l'affermazione di Gramsci che «le rivolte contro la tassa sul macinato, le uccisioni e le bastonature furono spontanee» (così in *Quaderni del carcere*, Torino, 1975, I, p. 198); anche L. LIPPARINI ha scritto che «non si trattò di moti socialisti» (in *Andrea Costa rivoluzionario*, Milano, 1977, p. 18 e sgg.).

¹²⁹ Così E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne*, cit., pp. 90-91. Scrive Rosselli: «Sarebbe erroneo ritenere che i clerico-reazionari organizzarono la rivolta; ma non v'è dubbio che fecero quanto stava in loro per renderla possibile, avendo cura di non assumere mai responsabilità precise e accertabili; non v'è dubbio che contribuirono potentemente a creare l'atmosfera della rivolta» (N. ROSSELLI, *Mazzini*, cit., p. 210). E ancora: «Scoppiata più o meno spontaneamente, è certo che la rivolta prese forme e proporzioni dai contadini stessi e dal governo non prevedute. E fu allora che alcuni nuclei repubblicani, agendo di propria iniziativa, cercarono di utilizzarla ai propri fini, sperando di convertirla in rivoluzione (...) Ma i dirigenti del partito, pur seguitando da anni a predicare la rivoluzione e a incitare individui e gruppi a tenersi pronti non pensarono affatto a una rivoluzione di contadini ignoranti e inferociti» (*ivi*, p. 212). E infine: «È certamente un fatto sintomatico e degno di rilievo che operai e artigiani siano rimasti affatto immobili di fronte ai moti campagnoli. Ostilità tradizionale del popolo di città a quello di campagna? Intuizione del fondo reazionario, quindi dello scopo più politico che sociale del moto? Queste ragioni influirono certamente sul contegno degli operai (...) ma bisogna pure riconoscere che il contegno degli operai attestava un maturo senso della realtà; essi comprendevano ormai l'inutilità di certe rivolte incomposte; l'esperienza andava insegnando altri più proficui e meno rischiosi mezzi di lotta» (*ivi*, p. 213).

cembre del 1868. La leggerezza con la quale se ne compilò il regolamento era tanto più colpevole quanto più evidente da ogni parte appariva che, all'atto della sua applicazione, essa avrebbe condotto a seri guai¹³⁰.

Fu e resta importante questa indicazione di Rosselli.

Essa, ben lontana dalle facili e false semplificazioni e contrapposizioni, richiamando l'attenzione anche sul profilo tecnico – e anche di tecnica è fatto il “buon governo” – consente di cogliere la qualità (si fa per dire) di certa opposizione e impedisce di tutti accomunare quanti, con diversa sensibilità e maestria, vollero e approvarono il provvedimento fiscale.

E ancora più se ne apprezza l'importanza ove non si dimentichi che la tassa, come ho ricordato e come altri ha efficacemente e diffusamente scritto, «non incise solo sui consumi delle masse popolari, ma toccò anche l'interesse dei mugnai e dei proprietari dei mulini che furono i suoi veri, tenaci ed irriducibili avversari»¹³¹.

Lo rilevò più di cent'anni fa Francesco Ferrara¹³² e non lo hanno dimenticato i più moderni studiosi di quella lontana rivolta.

¹³⁰ *Ivi*, p. 202.

¹³¹ Così G. ALIBERTI, *Mulini e mugnai*, cit., p. VII, il quale ha però anche soggiunto: «In tal senso il limite principale della legge 7 luglio 1868 e dei successivi provvedimenti consistette, appunto, nel colpire un'attività produttiva poco progredita nel suo complesso e come tale bisognosa di un tipo di incentivo, diverso da quelli di natura forzosa che pure furono causati dall'applicazione della tassa. Essa, infatti, accelerò in qualche misura l'ammodernamento degli impianti e l'ulteriore sviluppo delle aziende maggiori, ma attraverso un costo sociale che si espresse nel fallimento o nella riduzione delle attività delle meno progredite piccole e medie imprese e nell'accettazione del distacco fra quelle legate alla struttura agraria e quelle ad insediamento urbano. La tassa sul macinato quindi da tale punto di vista – col gravare sovente in modo decisivo i bilanci delle aziende meno progredite – agevolò il predominio di quelle più importanti ed evolute, contribuendo così al conseguimento di un maggior grado di concentrazione capitalista all'interno del settore. E se tale fenomeno, sia durante che dopo l'attuazione della tassa, rimase contenuto nei limiti stessi che caratterizzarono la più generale evoluzione del mercato nazionale ed il processo di unificazione economica del paese – per cui i mercati rurali e la domanda al minuto locale restarono in qualche modo dipendenti dalle antiche imprese di macinazione – pure è indubbio che il provvedimento ebbe un peso non indifferente nel determinare i presupposti che avrebbero in seguito consentito all'alta macinazione industriale di dominare in modo incontrastato la produzione ed il consumo. Sul piano immediato, tuttavia, l'applicazione della tassa sul macinato creò senza dubbio una serie di difficoltà notevoli all'industria molitoria» (così G. ALIBERTI, in *ivi*, pp. 228-230 e *amplius*, pp. 190-211).

¹³² «Ho udito orazioni di deputati ed ho letto geremiadi di giornalisti, non veri lamenti di poveri; se per un momento si tumultuò e si sparse del sangue, fu prima ancora che il povero avesse pagato un solo obolo; ed in fin dei conti, non ho veduto né udito una questione di poveri, ma una semplice questione di pochi mugnai» (così F. FERRARA, *La tassa sul macinato*, cit., p. 102).

In una situazione nella quale non pochi mugnai temevano per la sopravvivenza economica delle loro intraprese e su uno sfondo già fatto di ataviche diffidenze e di nuovi, concreti timori, l'approssimazione della disciplina esecutiva e la mancanza di strumenti di controllo accrebbero nei mugnai la diffidenza verso uno strumento fiscale che non appariva perequato nei confronti di tutti gli operatori e li esponeva agli abusi, per dolo o insipienza, degli agenti finanziari.

Non essendo ancora stati costruiti i contatori – si è scritto introducendo la cronistoria dei tumulti – ci si dovette allora ridurre al sistema di pagamento in base al prodotto presuntivo della macinazione di ciascun mulino per cui le agenzie delle imposte avrebbero dovuto convenire un contingente con ogni singolo mugnaio il quale era poi tenuto a versare una cauzione e a fare da esattore della tassa esigendo la riscossione di una lira per quintale di cereale macinato. I mugnai furono naturalmente insoddisfatti di un sistema così macchinoso; ritenevano gravosi gli accertamenti degli agenti delle tasse; si trovavano in difficoltà nel dare la cauzione; temevano che la funzione di esattori li rendesse odiosi di fronte alla popolazione¹³³. A ciò si aggiungeva che nel secondo semestre 1868 in previsione dell'applicazione della tassa i contadini avevano macinato quasi tutto il loro grano onde i mugnai, sapendo che per qualche mese avrebbero avuto pochissimo lavoro, non volevano assoggettarsi a pagare una tassa di macinazione che, quantunque bassa, sarebbe stata superiore a quella che essi avrebbero potuto riscuotere dai rari clienti nei primi mesi dell'anno.

Per tutte queste ragioni essi avrebbero visto con piacere che nelle popolazioni, di per sé già ostili, si fosse sviluppato un movimento di resistenza alla tassa e non pochi decisero di cessare la macinazione col primo di gennaio; fu un vero e proprio sciopero dei mugnai¹³⁴.

¹³³ «Dell'approssimarsi dei moti dovettero avere sentore, prima di altri, i mugnai cui la legge affidava l'esazione dell'imposta all'atto della macinazione. Verso di loro, come verso le autorità comunali, si indirizzava il malcontento dei contadini. Essi erano reputati non solo strumenti ma complici dell'imposizione. I mugnai, sotto le minacce popolari, rifiutano di ritirare la licenza che il regolamento dell'imposta prevede e avvertono i sindaci che, col 1° gennaio, data dell'entrata in vigore della legge, chiuderanno gli esercizi (...). I moti certamente non ebbero luogo solo per questo: ma la spiegazione del Castiglia aiuta a comprenderne il carattere. Nel Bolognese, obiettivo immediato della rivolta fu appunto la riapertura dei mulini» (così R. ZANGHERI, *I moti del macinato nel Bolognese*, cit., p. 101 e sgg. e spec. 116-117).

¹³⁴ Così F. MANZOTTI, *La rivolta del macinato*, «Rassegna storica del Risorgimento», n. 1, 1956, p. 59 e sgg.

È quindi vero che le rivolte furono determinate dalla complesse ragioni sopra ricordate.

Ma la trascuratezza e la leggerezza nell'applicazione di una tassa così grave, la cecità di alcuni, non di tutti, sull'importanza dei mezzi amministrativi necessari per l'accertamento di un nuovo tributo e delle reali possibilità dell'amministrazione, contribuirono anch'esse a rinfocolare i tumulti¹³⁵.

26. Il ritorno di Sella alla guida del ministero delle finanze (dicembre 1869) e la ripresa dell'attenzione, anche da parte di Minghetti, suo successore (1873) per l'impatto dell'imposta, per la sua corretta applicazione, per il contenimento dell'evasione e per la tutela del consumatore

Il macinato, già pesante di per sé per i più umili, si presentò infatti, sulle prime non sostenuto da uno strumento tecnico capace di dare un'indicazione obiettiva che servisse di base alla commisurazione della tassa, ma con il volto più antico e odiato, quello delle approssimazioni e sperequazioni che, al Nord, lo avevano fatto scomparire da decenni.

Non a caso – ritengo – i primi tumulti scoppiarono nel Veronese e si diffusero velocemente nel resto del Veneto, in Lombardia, in Piemonte, in Emilia e in particolare nelle province di Bologna, Parma, Reggio Emilia: nel Veneto, come in Lombardia era scomparso nel 1809, in Piemonte dal 1713, in Emilia era stato sempre poco applicato per ragioni politiche.

Ed è significativo che, dalla lettura degli atti processuali, relativi ai procedimenti penali attivati, si apprenda che (sono parole del Manzotti) «i mugnai denunciati dalle agenzie delle imposte dirette per la chiusura dei mulini o per macinazione abusiva furono qua-

¹³⁵ Intervenendo sulle proposte formulate dalla Commissione d'inchiesta formata, per la tassa sul macinato, nel giugno 1871, Sella così rispose a chi, mentre parlava del contatore, lo interruppe dicendo: «*Una voce*: Si sono fatte le fucilate. *Sella*: Sento parlare di fucilate. Anche l'on.le Cordara chiamò il contatore strumento inaffiato nel sangue. Mi si perdoni; ma c'è un pò di dimenticanza delle date. Le perturbazioni avvennero nel principio del 1869 e allora di contatore non ce n'era neppure l'ombra». Ed ancora «adesso non sento che farne le lodi ma ricordo ancora le stigmatizzazioni dei tempi andati» (così nella seduta del 2 aprile 1873 Q. SELLA, *Discorsi parlamentari*, cit., v, pp. 318-319-340).

si tutti assolti poiché fu facile agli avvocati dimostrare che, per la farragine delle disposizioni emanate nella seconda metà del 1868 discostantesi dal testo della legge prescrivente il contatore, e per il timore delle reazioni popolari, era comprensibile uno stato d'animo di incertezza e di paura non comportante la volontà esplicita di agire contro lo Stato»¹³⁶.

Ugualmente significative sono le risultanze dei lavori della Commissione nominata a seguito dei fatti del gennaio.

La sua relazione, del 16 giugno 1869, e l'altra presentata al re dal Ministro delle finanze nell'udienza del 16 settembre di quell'anno, danno la storia dei fatti avvenuti al principio e durante il 1869, e indicano gli effetti che si ebbero dall'applicazione della tassa in base al prodotto presunto. Ambedue quelle relazioni condannarono inesorabilmente il sistema dell'accertamento del macinato mediante le denunce; ambedue espressero la fiducia che la tassa si poteva applicare e prometteva larghi frutti col contatore.

Ogni cura doveva, quindi, essere rivolta a studiare e realizzare i mezzi con cui ottenere la commisurazione della tassa alle indicazioni del contatore.

Per raggiungere lo scopo, tre grossi problemi bisognava risolvere: prendere una decisione definitiva sul modello del contatore e ordinarne il numero necessario; creare una struttura con cui provvedere alla gestione tecnica della tassa in tutto il regno; determinare le quote per ogni cento giri di macina e ottenerle perequate fra loro.

Una Commissione, nominata con l'incarico di fare studi comparativi sui contatori che già si trovavano applicati ai mulini e di proporre il modello da preferirsi, designò quello italiano: si provvide, quindi, a farne acquisti nella misura necessaria.

Rilevanti novità si ebbero quando, sul finire del 1869, Sella (nel governo guidato da Lanza) tornò al Ministero delle finanze¹³⁷.

¹³⁶ «Questa tassa tanto avversata (...) doveva essere origine di non leggeri disordini in alcune parti d'Italia. Abbiamo già accennato che questa tassa doveva applicarsi col contatore, né questi essendo pronti né fabbricati, questa tassa incontrava non poche difficoltà nella sua prima attuazione e dacché questa tassa si doveva applicare con questo sistema conveniva aspettare il tempo necessario per applicarla in gran parte in tale guisa e se troppo ristretto era il tempo, conveniva prostrarlo ed intanto dare opera attiva per potere al più presto fare entrare in vigore la legge col sistema approvato» (così *Storia di un decennio della finanza italiana* per l'avv. Domenico Ghetti, Firenze, 1871, p. 141).

¹³⁷ Per comprendere l'attenzione che il Ministro dedicò all'imposta sul macinato si vedano i successivi analitici discorsi tutti ad alto contenuto tecnico del 5 giugno 1871

Con i provvedimenti del 1870 e del 1871 si disposero i mezzi per rendere i mulini adatti a ricevere i contatori, e per studiare e risolvere i problemi inerenti alla determinazione delle quote per cento giri di macina.

Se nel 1869 erano in azione su centosettantasei mulini, sopravvenuto Sella, contrariamente alle più nere previsioni (si era parlato di vent'anni per impiantarli), ascsero a trentamila alla fine del 1870 e a cinquantaduemila nel 1871¹³⁸.

E continua fu anche negli anni successivi l'attenzione per l'impatto del tributo, per la sua corretta applicazione, per il contenimento dell'evasione, per la tutela del consumatore.

Esso, quando possibile, fu mitigato: con la legge 16 giugno 1874, n. 2001, quando presidente del consiglio (e ministro delle Finanze) era Minghetti, fu diminuita la tariffa per l'avena e furono esentati i legumi secchi e le castagne.

Per contenere i tre principali strumenti di frode, «la diminuzione della velocità nei giri delle macine, la concentrazione della forza, la produzione di farine grosse, si provvedette vuoi con nuove disposizioni legislative vuoi con accorgimenti tecnici»¹³⁹.

(due), del 28 maggio 1872, del 2 aprile 1873, del 3 aprile 1873 in *Discorsi*, cit., v, pp. 277-349.

¹³⁸ Così F. FERRARA, *La tassa sul macinato*, cit., p. 12. Al riguardo si veda *amplius* G. MARONGIU, *Alle radici*, cit., p. 370 e sgg. «Nel 1871 (è l'onorevole Perazzi che parla nella quinta relazione presentata dal Ministro Sella nella tornata della Camera del 12 dicembre 1871 sull'applicazione della legge sul macinato) v'erano circa 55.000 contatori applicati a mulini sparsi sopra tutta l'estensione del regno; in quasi tutti questi mulini si erano fatti lavori per adattarsi il contatore; il servizio di sorveglianza e di osservazione era organizzato in guisa che, una volta almeno nella settimana, erano tutti codesti contatori letti e riparati, occorrendo i numeri verificati erano trasmessi agli uffici provinciali che li registravano, e che il 15 e il 30 di ciascun mese liquidavano la tassa accertata da ciascun contatore nella quindicina precedente; ed il 20 e 5 di ogni mese il Ministero delle Finanze conosceva l'ammontare della tassa liquidata da ciascun ufficio, che era data a riscuotere. L'amministrazione aveva già fatto moltissimo. «Nel 1872 vi fu progresso, e si sarebbero avuti risultati anche più soddisfacenti, senza le frodi deplorate delle quali sono le principali la macinazione di grano nei palmenti col contatore destinati a granturco. Tuttavia la rendita media per palmento col contatore aumentò del 9 per 100. Il numero medio di giri diminuì dell'8 per cento. La quota media per 100 giri di macinato aumenta del 19 per cento, per effetto delle revisioni delle quote che ebbero luogo nell'anno» (così in *Le finanze del Regno d'Italia considerate dal punto di vista storico ed amministrativo*, per Alfonso Criscuolo, Napoli, 1873, p. 135).

¹³⁹ Si veda Ministero delle finanze, segretariato generale, *Nona relazione sull'andamento della tassa sul macinato, anno 1875*, Roma, 1876; *ivi* la illustrazione dei provvedimenti adottati (pp. 1-3), la constatata diminuzione delle contravvenzioni (specie per guasti dolosi, rotture e falsificazioni) (p. 5), i dati sull'aumento del gettito (pp. 5-6), i confronti tra il contatore e la bolletta con la conclusione che «il primo era meno vessatorio della seconda» e anche meno costoso.

Né le cure vennero meno al mutare del ministro delle finanze tanto che, nell'apprezzare l'opera di Minghetti, si ricordò «la sua assidua cura che la tassa sulla macinazione dei cereali rendesse il massimo prodotto all'erario»¹⁴⁰.

Si esaurirono, quindi, le frecciate contro l'impotenza del contatore tanto che i suoi oppositori, abbandonato l'antico bisticcio verbale («il contatore non conta») si ridussero a prospettare l'estremo dubbio sulla fedeltà dell'impiegato incaricato a verificare il numero segnato dalle lancette del contatore.

27. La più generale attenzione (non solo per gli strumenti applicativi ma) anche per la qualità del personale: gli "ingegneri del macinato" e la progressione in carriera per merito e non per anzianità

Al riguardo non si può peraltro dimenticare che il perfezionamento tecnico nell'applicazione del tributo si tradusse anche nel disegno (ancora una volta di Sella) di creare un nuovo tipo di funzionario fiscale, adeguato ai nuovi sistemi tributari informati a criteri scientifici, che il paese conobbe come "ingegneri del macinato".

Gli aveva scritto Perazzi che

all'amministrazione manca la vita e tale indifferenza mi tormenta, perché non vi ha forza di volontà d'uomo che possa tenere vivi migliaia di contatori, sparsi in migliaia di mulini, senza l'aiuto, la cooperazione dell'amministrazione.

Nacque così, in Sella e in Perazzi, l'idea di affidare l'attuazione e l'amministrazione della tassa a un corpo speciale all'infuori del ruolo dell'amministrazione burocratica ordinaria.

Nel 1870, attraverso l'istituzione delle tre direzioni tecniche compartimentali e la creazione, in ogni provincia, di un ufficio del macinato, l'amministrazione della tassa assunse un'autonomia organizzativa, basata su quadri a prevalente formazione tecnico-economica, che il paese conobbe come ingegneri del macinato e i

¹⁴⁰ Così G. FINALI, *La finanza italiana. Sua storia e suoi problemi*, «Nuova Antologia», 1885, p. 252.

cui criteri di reclutamento e di *status* giuridico furono, anch'essi, decisamente innovativi (nelle promozioni fu anteposto il merito all'anzianità). Questi ingegneri furono l'esplicitazione del disegno di Sella di creare un nuovo tipo di funzionario fiscale adeguato «ai nuovi sistemi tributari informati a criteri scientifici» e ad essi Sella confidò di affidare l'amministrazione di tutte le imposte di fabbricazione. Scriveva infatti al Perazzi (nel 1872): «Che cosa è il macinato se non una tassa di fabbricazione? E chi meglio degli ingegneri tasserebbe le fabbriche di alcool e di tessuti»¹⁴¹.

Significativamente si scrisse che nell'applicazione della tassa

merito non da poco va ascritto a quella piccola e scelta falange di ingegneri (sono in numero di duecento, scelti tra i migliori di quelli che uscirono dalle scuole di applicazione) i cui studi, tuttoché recenti, sono tali da onorare un paese¹⁴².

Come pure, ampliando ancora di più lo spettro delle riflessioni, non si può trascurare che, dopo le prime violente e cruenti reazioni, il tributo fu sostanzialmente accettato e il gettito aumentò nelle misure previste.

E a questo mutato atteggiamento non dovettero essere estranei i ricordati provvedimenti amministrativi se Nitti, anni dopo, scrisse che «quando i metodi di riscossione e di controllo si perfezionarono, il macinato entrò nelle abitudini senza grandi difficoltà»¹⁴³.

Ma non è su ciò che intendo ancora insistere.

Una considerazione non si può, invece, pretermettere.

Non tutti, ma Sella e i suoi principali collaboratori non dimenticarono mai che proprio quando si ritiene necessario istituire un tributo pesante, proprio allora non se ne può trascurare l'aspetto tecnico che va continuamente seguito, curato, modificato, adattato.

Sella e i suoi collaboratori compresero che i tributi, anche i più difficili, possono assestarsi e rendere se non ci si limita a istituirli ma se li si fa applicare da una amministrazione preparata e attenta:

¹⁴¹ Al riguardo si veda *amplius* G. ALIBERTI, *Mulini*, cit., pp. 173-189.

¹⁴² Così E. MORPURGO, *La finanza, Studi di economia pubblica e di statistica comparata*, Firenze, 1877, p. 75.

¹⁴³ Così F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, cit., p. 539.

lo esigono il rispetto per chi è chiamato a pagare ma anche per chi, nell'amministrazione, vive e lavora e non deve sentirsi inutile, dimenticato, frustrato.

Non sempre vi riuscirono; ma di certo non venne mai meno l'intento di predisporre una amministrazione il più possibile preparata ad affrontare i più grandi problemi fiscali e le più specifiche questioni dei singoli tributi (come attesta la storia narrata)¹⁴⁴.

Fu così che Marcello Soleri, quando, nelle proprie memorie, ricordò l'assunzione del portafoglio delle Finanze (nel ministero Bonomi succeduto, nel giugno 1921, al gabinetto Giolitti) scrisse:

Ebbi la più devota e sagace collaborazione di quella magnifica burocrazia competente, appassionata, fedelissima e proba, che ancora risentiva e continuava le tradizioni di Quintino Sella, da lui saldamente impiantata e costituente con le magistrature giudiziarie e amministrative un solido capitale dello Stato italiano¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Non a caso A.C. Jemolo, appartenente a quell'Italia minoritaria, attenta, come si deve, ai problemi della gestione delle risorse e del quotidiano "buon governo", riconobbe a Sella «senso politico finissimo ed altrettanto fine il senso dell'amministrazione» (così in *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1963, nuova ed., p. 226).

¹⁴⁵ M. SOLERI, *Memorie*, Torino, 1949, p. 118.