

STORIA ECONOMICA

ANNO VIII (2005) - n. 1



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO VIII (2005) - n. 1

ARTICOLI E RICERCHE

- C. BARGELLI, *L'economia al servizio della guerra. Il contributo alla causa bellica di due province emiliane: Parma e Reggio Emilia* pag. 5
- L. DE MATTEO, *Il Banco di Santo Spirito (Regionale del Lazio) dalla crisi del '29 all'intervento dell'IRI* » 43
- F. D'ESPOSITO-A.P. JACOBS, *I movimenti migratori tra la Spagna e il Nuovo Mondo e le Leyes Nuevas. 1543-1544* » 75
- C. MARSILIO, *Nel XVII secolo dei genovesi. La corrispondenza commerciale di Paolo Gerolamo Pallavicini nel triennio 1636-1638* » 101

NOTE E INTERVENTI

- L. DE MATTEO, *La banca e la città. Le origini e l'attività dei banchi pubblici napoletani* » 121
- A. GIUNTINI, *Treni pubblici e privati. Il centenario della nazionalizzazione delle ferrovie* » 143
- N. OSTUNI, *Storia della finanza pubblica. Alcune questioni di metodo* » 163

STORIOGRAFIA

- F. BOF, *Per la storia dell'alimentazione in Friuli: fonti, studi, temi di ricerca (secoli XVII-XVIII)* » 181
- A. CLEMENTE, *La ricchezza del mare. In margine alla XXXVII Settimana di Studi dell'Istituto Datini* » 215
- S. FARI, *Uno sguardo sulla storia postale in Italia e una recente iniziativa editoriale di Poste Italiane* » 237
- A. NESTI, *L'archeologia industriale in Italia tra storia dell'architettura e storia economica* » 247

RECENSIONI E SCHEDE

- MASSIMILIANO PAVAN, *Economia e finanza municipale a Udine (1866-1904)*, Udine, Forum, 2004 (F. Bof) » 259
- A servizio dello sviluppo. L'azione economico-sociale delle congregazioni religiose in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di M. Taccolini, Vita e Pensiero, 2004, pp. 255 (G. Farese) » 267
- L'Archivio Storico di Banca Intesa. Per una storia al plurale*, a cura di Francesca Pino, Milano, Banca Intesa, 2004, pp. 63 (D. Manetti) » 270
- STEFANO VITALI, *Passato digitale. Le fonti dello storico nell'era del computer*, Milano, Bruno Mondadori, 2004, pp. 228 (D. Manetti) » 271
- GIUSEPPE BERTA, *L'imprenditore. Un enigma tra economia e storia*, Venezia, Marsilio, 2004, pp. 125 (D. Manetti) » 271
- ROBERTO MAIOCCHI, *Scienza e fascismo*, Roma, Carocci, 2004, pp. 207 (D. Manetti) » 272
- Il declino economico dell'Italia. Cause e rimedi*, a cura di Gianni Toniolo e Vincenzo Visco, Milano, Bruno Mondadori, 2004, pp. 208 (D. Manetti) » 273
- L'aeronautica italiana. Una storia del Novecento*, a cura di Paolo Ferrari, Milano, Angeli, 2004, pp. 472 (D. Manetti) » 274

STORIA DELLA FINANZA PUBBLICA. ALCUNE QUESTIONI DI METODO

1. La storia della finanza pubblica non ha suscitato negli studiosi italiani rilevante interesse, né ha conosciuto periodi più o meno lunghi di intensi studi di carattere generale, seguiti da successivi approfondimenti tematici. Ha ricevuto attenzioni notevolmente minori della storia dell'agricoltura e dell'industria, che hanno quasi monopolizzato la ricerca sin dagli anni '50 e '60 del Novecento ed anche in quelli precedenti, con gli studi di Caizzi, Confalonieri, Dal Pane, Imberciadori, Morandi, Romani, Romeo, Sereni, dei loro allievi e di molti altri. Anche studi settoriali, come quelli di storia del lavoro, dei prezzi e della demografia sono stati più frequentati ed ancor oggi sembrano ricevere maggiori attenzioni. I pochi cultori non sono riusciti a imporre all'attenzione degli altri la storia delle finanze, e anzi, spesso, essi stessi, dopo un primo approccio, se ne sono allontanati.

Si crede comunemente che ciò possa essere accaduto anche per la scarsa attendibilità delle fonti archivistiche, particolarmente avvertita in questo più che in altri settori storiografici. Un caso paradigmatico è il classico riferimento alla problematica utilizzazione della denuncia fiscale di parte – la fiscalità rappresenta una delle branche più studiate della finanza pubblica – e di ogni altra documentazione che sia stata prodotta da un individuo, da una famiglia, da una comunità sulla propria condizione patrimoniale. Si ritiene, infatti, che esse ieri, come oggi, fossero poco veritiere e che, quindi, ogni indagine storica in questo campo sarebbe viziata dalla inattendibilità della fonte. D'altro canto non si può negare che sarebbe del tutto fuorviante desumere il reddito medio *pro-capite* di una nazione moderna dalle dichiarazioni fiscali dei contribuenti.

Queste preoccupazioni, se riferite agli studi economici, appaiono legittime. Lo sono meno o, forse, per niente per quelli di storia economica. A ben vedere, infatti, in questa preoccupazione si individua uno dei classici casi di trasposizione nel passato di problemi esegetici attuali, perché si presupporrebbe l'esistenza, in tutte le epoche ante-

riori alla nostra, di un meccanismo fiscale che invece era quasi del tutto sconosciuto nei precedenti ordinamenti. Le fonti storiche fiscali non appaiono meno approssimative di qualsiasi altra e come le altre, però, devono essere interpretate; occorre trattarle con adeguata metodologia e ad esse non possono essere richieste informazioni più precise di quelle che sono in grado di fornire.

Connesso a questo rilievo principale ve n'è, poi, un altro, forse più importante, perché di natura più generale, che riguarda l'importanza relativa della finanza pubblica in rapporto agli altri aggregati macroeconomici. A questo rilievo si potrebbe controbattere che il suo «peso» non può essere desunto semplicisticamente dalla sua incidenza percentuale. O meglio si può soltanto in pochissimi casi in cui, appunto, si fanno delle comparazioni, ma soltanto per la necessità contingente. L'importanza di uno degli aggregati messi in comparazione, tuttavia, non è necessariamente proporzionale alla grandezza numerica. Di per sé è sempre e comunque significativo. Se così non fosse e si dovesse misurare tutto in termini relativi, allora si studierebbero soltanto alcuni avvenimenti: la Rivoluzione industriale inglese, ad esempio, ed ammesso che sia esistita, le grandi crisi economiche di portata mondiale, le pestilenze e le carestie precedenti al XVIII secolo; tutte cose che hanno inciso in maniera rilevante e non soltanto sulle singole economie nazionali. Non varrebbe la pena di studiare l'agricoltura preunitaria del Mezzogiorno e neanche quella della Lombardia, gli albori o l'impetuoso sviluppo dell'industria nel nord Italia nel secondo dopoguerra, argomenti tutti che si riferiscono a fenomeni parziali, molto parziali, di una realtà economicamente e geograficamente più vasta, complessa e che travalica i confini di una singola nazione.

Ma, siccome, ovviamente, i termini della questione non possono essere questi, allora bisogna vedere non l'incidenza percentuale del fenomeno, ma la sua importanza economica e sociale in termini assoluti. E allora non si può negare che il fiscalismo statale, indipendentemente dai numeri, è stato ingombrante se soltanto si pensa che molte rivoluzioni, anche e specialmente in età moderna, hanno preso le mosse proprio da quella che fu allora sentita ed è stata in seguito spesso descritta come un'insopportabile pressione. Se poi rappresentasse un $\frac{x}{100}$ od una $\frac{y}{100}$ del PIL, credo che abbia poca importanza, anche perché una qualsiasi incidenza percentuale non meraviglierebbe certamente una persona del nostro tempo abituata ai cospicui prelievi fiscali di uno stato che nel corso del XIX e del XX secolo ha incrementato notevolmente la sua presenza nella vita economica e sociale delle nazioni moderne. Bisognerebbe sapere cosa ne pensassero i contemporanei.

Sull'altra voce del bilancio, quella delle uscite, pur senza volersi spingere agli anni successivi al 1930, in cui l'intervento della spesa pubblica risulta decisivo nell'economia di tutti i paesi, si deve almeno prendere atto che sin dal XVIII secolo la *felicitas populi* si riteneva proporzionata alla erogazione di lavori di pubblica utilità¹.

Il problema, quindi, non è costituito dall'adozione di una metodologia più moderna ed efficace e soltanto in parte dal grado di precisione e di veridicità della fonte, ma da ciò che essa in realtà rappresenta.

2. Per sciogliere ogni dubbio ermeneutico sulle fonti a nostra disposizione, lo studio della finanza pubblica dovrebbe essere finalizzato all'individuazione dell'azione ridistributrice sul reddito di una determinata comunità operata dalla pubblica amministrazione attraverso le modalità sia del prelievo fiscale, sia della spesa, dal momento che un'eventuale indagine sulla precisa entità degli stessi prelievi e spese o, peggio, di riflesso, sulla misura del reddito della relativa comunità colpita dal prelievo fiscale, presenterebbe non pochi problemi la cui soluzione non sempre appare a portata di mano. Mi spiego.

Da qualche tempo a questa parte la storia economica si è divisa in due scuole di pensiero: l'una, diremo classica, ritiene di poter studiare gli aspetti economici della storia adoperando gli strumenti dell'economia ed anche della statistica per elaborare quei dati reperibili nelle fonti archivistiche, pochi o molti che siano a seconda della lontananza nel tempo e delle vicende che si intendono narrare. L'altra, invece, che prende le mosse dalla *New Economic History* o storia quantitativa, che invece intende adoperare gli strumenti dell'economia, anche di quelli posti a disposizione dalla ricerca più recente, per individuare, proporre e, talvolta, creare *ex novo* alcune misure economiche per qualsiasi periodo studiato, indipendentemente da ciò che le fonti archivistiche ci hanno trasmesso. I primi continuano a chiamarsi storici economici, i secondi preferiscono, come si sa, appellarsi economisti storici.

Questi ultimi non possono fare a meno di enucleare il ruolo dello stato nella distribuzione del reddito, perché rifacendosi alla ben nota formula keynesiana della domanda globale (D)

$$D = C + I + G + E - M$$

¹ Sull'argomento cfr. ad es. C. D'ELIA, *Stato padre, stato demiurgo. I lavori pubblici nel Mezzogiorno (1815-1860)*, Bari 1996, passim.

incappano nella spesa pubblica (G), che è sommata alla domanda di beni di consumo (C), di investimenti (I) ed alla domanda estera al netto delle importazioni (saldo della bilancia dei pagamenti) (E-M).

Una prima obiezione all'importanza della determinazione della spesa pubblica proviene da chi rileva che la funzione dello stato potrebbe essere placidamente ignorata perché, per definizione, il PIL è il valore, ovvero il prezzo di acquisto di quanto ottenuto per impieghi finali, ovvero per il consumo o per fini produttivi in successivi periodi, al netto di quanto consumato nel processo produttivo. A questo vanno aggiunti i servizi valutati al costo di produzione. Il PIL, tuttavia, può essere valutato o dal lato della produzione o della domanda finale o dei redditi dei fattori produttivi. In questa valutazione il ruolo dello stato può essere annullato come una partita di giro, poiché esso preleva parte dei consumi, sotto forma d'imposizione diretta ed indiretta, che a loro volta vengono trasformati in ulteriori consumi attraverso la distribuzione del reddito ponendo di nuovo in circolazione quella parte di prodotto lordo che aveva trattenuto sotto forma di imposizioni dirette ed indirette. È evidente, tuttavia, che se si accettasse questo punto di vista la parte storica di un economista che, però, si definisce anche storico sarebbe del tutto soffocata.

Diversa è la posizione dello storico dell'economia il quale si limita ad indagare sugli effetti economici e sociali dell'operato dello stato, in una parola sulla redistribuzione tra le varie classi sociali operata dall'azione finanziaria dello stato.

Per fare ciò più che la precisione delle entità di spesa e di entrata dello stato occorre indagare sulla tipologia. All'origine di ogni studio sulla finanza pubblica, quindi, sarebbe auspicabile che vi fosse la ricostruzione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche per tipologia delle entrate e delle uscite, per individuare le fonti di approvvigionamento dei capitali finanziari e dei flussi della spesa. Pertanto negli studi di finanza pubblica non dovrebbe mancare un'indagine sulla politica redistributrice dei redditi operata dall'amministrazione pubblica. La precisione dei dati, sempre auspicabile, potrebbe, però, fatta salva un'approssimazione accettabile, non essere strettamente necessaria.

3. Pochi sono i contributi che si sono soffermati sui bilanci delle amministrazioni pubbliche in Italia², che, se suddivisi cronologicamente

² Una rassegna di questi studi verrà pubblicata in uno dei prossimi numeri.

nei periodi moderno e contemporaneo mostrano una sorta di specializzazione.

In linea di massima la povertà e disomogeneità delle fonti ha costretto gli studiosi del primo periodo ad indagare quasi esclusivamente sul settore della fiscalità e, per la particolare condizione politica in cui versavano la maggior parte degli stati italiani, sui flussi monetari, che abbandonavano il territorio nazionale per giungere nei paesi dominanti e sulle lotte tra le capitali e le province, i vari ceti e le categorie sociali per la suddivisione degli oneri della contribuzione ordinaria e straordinaria cui venivano chiamati.

Per l'età contemporanea, invece, la storia della finanza pubblica si è andata sempre più confondendo con quella della politica economica, per la maggior cura dedicata agli studi dell'industria e, quindi, per l'oggettiva contiguità degli argomenti, determinata dalle caratteristiche dello sviluppo industriale italiano che, sin dalla seconda metà del secolo XIX, ha visto una decisiva partecipazione dello stato. La ricostruzione e l'analisi dei bilanci statali non è mai stata, per quest'ultimo periodo, oggetto di studi, perché demandata alle serie statistiche dell'ISTAT e del Ministero del Tesoro.

Tra moderna e contemporanea si è venuta determinando, così, un'età di mezzo, che coincide con il XVIII e la prima metà del XIX secolo, in cui mancano quasi del tutto ricostruzioni di bilanci, per l'assenza di un organo statale delegato a formularli, per cui è necessario affidarsi ad analisi parziali, sulla base di fonti estremamente ambigue.

Questo secolo e mezzo, per quanto riguarda la storia finanziaria, risulta ancor meno indagato degli altri, sia per l'indirizzo ipercontemporaneistico assunto dagli studi più recenti di storia contemporanea, sia perché esso viene studiato sistematicamente dai risorgimentisti, che si indirizzano, però, verso altre tematiche.

In linea di massima le poche ricostruzioni ed analisi dei bilanci statali, o di quelli che tali sono stati ritenuti, non sempre hanno affrontato alcuni problemi interpretativi e metodologici specialmente sul versante delle entrate. In essi non sembrano individuati correttamente:

- a) *la natura del bilancio analizzato: cioè se esso è preventivo o consuntivo;*
- b) *la reale corrispondenza tra tipo di imposta e modalità di esazione;*
- c) *le eventuali innovazioni del sistema di compilazione dei bilanci e dei conti.*

a) *La natura dei bilanci*

Per il periodo successivo all'introduzione delle nuove tecniche contabili napoleoniche, conservate da tutte le amministrazioni anche dopo la Restaurazione, credo che non possa sorgere alcun dubbio; sono da prendere in considerazione soltanto i consuntivi, non esistendo preventivi formulati con un criterio di effettiva previsione delle spese, anzi, a rigore, non potendo essere considerati tali neanche quelli che questa funzione avrebbero dovuto svolgere. In effetti la tecnica contabile dell'epoca considerava l'esercizio e la gestione in maniera ben diversa da come oggi noi la consideriamo.

Supponiamo che il bilancio preventivo di un dato stato per l'anno 1830 prevedesse la spesa di 300.000 ducati per la costruzione della strada x. Supponiamo che alla fine del 1830 erano stati spesi 230.000 ducati per la stessa strada e supponiamo che nel 1831 ne venissero spesi altri 20.000. Ebbene il razionale, che redigeva i bilanci, avrebbe considerata la spesa di 20.000 ducati, effettuata nel 1831, di pertinenza del 1830, annotando che nell'esercizio del 1831 era stata effettuata una spesa per la gestione del 1830, con ciò contravvenendo a qualsiasi attuale regola sulla tenuta dei conti.

Per di più i bilanci venivano redatti in funzione della spesa, cioè era sui preventivi di spesa che i ministri si accanivano particolarmente per ottenere la massima disponibilità possibile, essendo anche nell'800 in vigore la proibizione ad effettuate spese che non fossero contemplate nel relativo capitolo. I bilanci delle entrate, invece, venivano redatti come mero esercizio, per così dire, stilistico e, quasi sempre venivano compilati con l'assillo della parità rispetto alle spese, non sussistendo alcuno strumento contabile che potesse essere paragonabile alla legge finanziaria dello stato, che oggi tanto ci preoccupa.

Nonostante ciò, quasi tutti i lavori sulla finanza pubblica ottocentesca italiani sono stati fondati sui preventivi³.

Per la seconda metà del Settecento l'analisi dei bilanci statali presenta difficoltà pari a quelle dei secoli anteriori. Fino alle riforme della Rivoluzione, infatti, gli stati non redigevano un vero e proprio bilancio statale. Quelli che si rinvengono, che qualche volta vengono per tali scambiati, e che assumono il nome di «bilanci e levamenti», «stati del patrimonio» ecc., non rispondono ai requisiti richiesti da un bi-

³ Sono costretto a citare come unica eccezione, almeno per il Mezzogiorno, il mio *Finanza ed economia nel regno delle due Sicilie*, Napoli 1992, cui rimando per i cenni bibliografici.

lancio statale. Innanzitutto, perché venivano redatti per le singole casse in cui era suddivisa l'amministrazione finanziaria dello stato, e poi, principalmente, perché questi conti erano quasi sempre di cassa e non consideravano le partite di giro. Per la loro caratteristica, cioè per la funzione di controllo che essi dovevano esercitare sul denaro pubblico, altro non erano che un conto del denaro versato e delle spese di competenza di ogni singolo cassiere.

Attraverso questi conti non è possibile neanche quantificare la spesa di ciascun cassiere. Se, ad esempio, questi intimava ad un debitore dello stato di pagare direttamente la somma da lui dovuta ad un creditore dello stato, di questa operazione, che talvolta era di rilevanti proporzioni, non si troverà traccia nel bilancio. Poiché gli ordini di pagamento, a causa della insicurezza delle strade, venivano molto spesso spiccati sui percettori e tesorieri provinciali in favore di creditori dello stato residenti in provincia e non venivano annotati, i bilanci risultano molto più esigui tanto sul versante delle entrate, quanto su quello delle spese. Di qui il lamento dei *laudatores temporis acti* i quali, dopo la restaurazione borbonica e, quindi, dopo l'introduzione delle nuove regole in materia di compilazione dei bilanci, ricorrentemente constatavano che, al ritorno dei monarchi restaurati, le poste dei bilanci statali, che ormai venivano redatti dalla tesoreria centralizzata che considerava anche le partite di giro, si erano triplicate o quadruplicate, con relativo apparente aggravio per i contribuenti, che, in effetti, anche se in misura notevolmente minore, si verificò, ma soltanto per la maggiore estensione dell'amministrazione pubblica, e che non può essere desumibile, né, tanto meno, quantificabile da una semplice somma aritmetica dei dati in nostro possesso. È inutile e fuorviante, quindi, ricavare il bilancio di uno stato Settecento dalla somma dei bilanci delle casse separate, anche ammesso che si riuscisse a rinvenirli tutti.

In questi casi non risulta neanche utile fermarsi a considerare se i conti in nostro possesso siano preventivi o consuntivi, perché tale definizione, per le necessità dello storico, deve andare al di là della formulazione tecnico-contabile. Se, infatti, si volesse risolvere il dilemma in questo senso non si avrebbe alcun dubbio nel definire consuntivi la maggior parte dei bilanci presentati dai cassieri. Anzi, non è dubbio che non potessero esistere bilanci preventivi di cassa.

C'è da dire, però, che, se si prescinde dalla mera definizione tecnico-contabile, si nota che in questi bilanci, per lunghi anni, le entrate sono invariate, rappresentando l'entità della cifra che veniva concessa in dotazione al cassiere e che subiva raramente modificazioni. Le uscite variavano ma, per quanto detto, non annoveravano tutte le spese ef-

fettuate per l'oggetto amministrato dalla cassa. Appare, quindi, irrilevante determinare la natura del bilancio, dal momento che le entrate erano del tutto sganciate da decisioni in merito ai soggetti da colpire e dalla capacità dell'amministrazione di percepire le imposte decretate. Quanto alle uscite esse non risultavano neanche tutte annotate.

In linea di massima, quindi, sarebbe più opportuno conoscere i preventivi generali, cioè quelli che venivano definiti *stati del patrimonio*, ammesso che in essi venissero annotate tutte le voci. È lecito, tuttavia, esprimere qualche riserva che ciò avvenisse, almeno nei termini comunemente accettati e cioè che gli *stati del patrimonio* fossero bilanci preventivi stilati in base alla media dei consuntivi del triennio precedente, che però, sono a noi ignoti. Ciò vorrebbe dire che i contemporanei conoscessero esattamente i conti consuntivi dell'introito e dell'esito, ma non ce li abbiano trasmessi; e non si capisce perché. Forse è più probabile che non li conoscessero affatto e stilassero invece i preventivi su stime molto approssimate. In mancanza di riscontri obiettivi non sembra lecito parteggiare per l'una o per l'altra tesi. Solo che non si vede il motivo della soppressione di documentazione certa e ragionata – i consuntivi – che era all'origine di altra documentazione – gli *stati del patrimonio* – che invece è reperibile.

La riscontrata fissità per lunghi periodi delle entrate dei conti di cassa consuntivi determina equivoci interpretativi non soltanto sui bilanci settecenteschi, ma anche sui posteriori.

Un residuo di questa prassi contabile, che affidava ai cassieri una cifra che per lunghi anni restava immutata, si mantiene anche in alcuni bilanci di enti pubblici dell'Ottocento. È il caso, ad esempio, dell'introito per i dazi di consumo della città di Napoli, che risulta essere di ducati 260.000 per tutto il secondo periodo borbonico fino al 1853, per poi incrementarsi repentinamente negli ultimi anni, prima di D. 50.000, fino al 1855, e poi di altri D. 40.000, fino all'Unità. Tale stazionarietà era del tutto indipendente dall'andamento dei consumi, perché il gettito era assicurato da un assegno fisso compensativo, che lo stato versava alla città, dopo essersi a questa sostituita nell'esazione sia delle imposte di consumo, sia del ricavato dalla vendita del sale, che entrarono nell'attivo del bilancio statale per tutto il loro ammontare, escluso quanto da esso veniva detratto ogni anno per l'assegno compensativo, si è detto, di 260.000 ducati. Anche gli incrementi degli ultimi anni non hanno alcun legame con i consumi della città, essendo costituiti da due successive sovrimposte, elevate in favore delle finanze comunali di Napoli. Risulta, pertanto, assolutamente errato trovare punti di contatto tra

l'andamento della curva demografica e delle entrate del bilancio del comune di Napoli, ed ancor più sbagliato individuare, dal simile andamento, una corrispondenza con l'andamento demografico e dei consumi.

Insomma la questione è semplice. Per tutto l'800 borbonico lo stato napoletano prelevò i dazi di consumo della città di Napoli e li considerò come entrate dello stato, gestite dallo stato. Questa voce del bilancio statale passò da 1.000.000 di ducati circa del 1816 agli oltre 2.500.000 ducati del 1859. Per ciascuno di questi anni lo stesso stato versò alla città di Napoli, cioè al comune di Napoli, a titolo compensativo 260.000 ducati annui trattenendo per sé la differenza.

Si immagini, pur senza sapere l'entità complessiva del bilancio comunale, cosa potesse significare, in termini di redistribuzione delle risorse, una simile operazione contabile, che ogni anno toglieva a tutta la cittadinanza napoletana, indiscriminatamente, una media di 1.500.000 ducati. Se, poi, si tiene presente che il bilancio della città di Napoli fu mediamente di circa 500.000 ducati annui per tutto il periodo in questione, si comprende ancor più il significato di questi numeri, perché ne scaturisce che ai cittadini napoletani veniva tolto ogni anno una cifra pari a tre volte il bilancio delle città stessa. Questa cifra, che era pagata da tutti i cittadini, veniva poi ridistribuita in maniera disuguale finendo per la maggior parte nelle tasche degli impiegati statali, degli appaltatori e dei fornitori di servizi per lo stato, con le conseguenze che si possono immaginare.

Ebbene, a parte questo aspetto, che è il più interessante per uno storico dell'economia e che testimonia come sia limitativo non prendere in considerazione l'opera redistributrice dello stato, partendo dal presupposto che esazione e spesa statale sono una partita di giro, resta il fatto incontestabile che i napoletani pagavano per dazi di consumo una cifra che va da 1.000.000 di ducati circa nel 1816 agli oltre 2.500.000 ducati nel 1859, mentre l'amministrazione cittadina, a parziale compenso, riceveva un assegno fisso di 260.000 ducati.

Ora se qualcuno, senza sapere nulla di questa storia avesse trovato nei bilanci della città di Napoli, alla voce entrate, 260.000 ducati ciascun anno per 45 anni, e sempre 260.000 ducati, cosa avrebbe pensato? Che la cifra poteva essere il canone dell'appalto dell'imposta, di un appalto che, per essere rimasto invariato per oltre quaranta anni doveva riferirsi a consumi stazionari; una stazionarietà comunque sospetta. Oppure che le entrate delle gabelle erano effettivamente rimaste stazionarie per tanto tempo. Avrebbe pensato che ciò si sarebbe potuto verificare nel caso, molto particolare, di consumi stabili, po-

polazione stabile, inalterate aliquote fiscali per imposte di consumo e, infine, inalterato il numero dei beni sottoposti a contribuzione sui consumi. Tutto ciò avrebbe lasciato fermo, ma proprio immobile, il prelievo per dazi consumo della città di Napoli. Oppure che queste voci avrebbero avuto dei movimenti compensativi, determinati da una perfetta elasticità dei beni colpiti. Cioè aumentava l'imposizione, diminuiva il consumo proporzionalmente. Aumentava la popolazione, diminuivano i consumi oppure aumentavano i consumi e diminuiva l'aliquota fiscale o il numero dei beni posti a contribuzione ma, guarda caso, proprio esattamente in modo tale da consentire alla città di ricavare dal dazio consumo sempre e soltanto 260.000 ducati annui. Può sembrare possibile una simile conclusione⁴?

⁴ Secondo Giovanni Aliberti, che prende in considerazione una parte di questi 45 anni, «l'intero dodicennio appare caratterizzato per il primo periodo (1830-1835) da una progressiva riduzione del movimento complessivo di entrate e di spesa, particolarmente basso nel 1832; dopo la parentesi del 1836-37, da una costante ripresa, salvo il 1839, che porta il bilancio cittadino nell'ultimo biennio 1841-42 ad un livello notevolmente superiore a quello del biennio iniziale 1830-31, che pure aveva fatto segnare un movimento di bilancio tra i più notevoli dell'intero periodo. Coincidenze indirette ma non prive di significato con l'andamento demografico della città che, come si è osservato, si evolve negli stessi anni con un ritmo assai simile. Sarebbe azzardato sostenere l'esistenza di un diretto rapporto tra i due fatti? *Se si tien presente che l'entrata principale del comune era data dal dazio-consumo la relazione appare abbastanza plausibile*» (corsivo mio). (G. ALIBERTI, *La vita economica a Napoli nella prima metà dell'Ottocento* in *Storia di Napoli*, vol. IX, Napoli 1972, p. 612). Rosario Romeo cade nello stesso equivoco. Egli, infatti, asserisce che nel 1819 le entrate complessive del bilancio di Napoli erano di «circa 450.000 ducati, di cui 360.000 (sic!) erano rappresentati dal dazio consumo, dal 1811 riscosso dall'amministrazione finanziaria dello Stato, e considerato assai gravoso, ma la cui aliquota, anche tenendo conto di altri minori dazi riscossi direttamente dal comune, non superava di molto la media di un ducato per abitante» (R. ROMEO, *Momenti e problemi della Restaurazione nel Regno delle Due Sicilie*, in *Mezzogiorno e Sicilia nel Risorgimento*, Napoli s. d., pp. 75-6). L'errore nel riportare 360.000 ducati anziché 260.000 è dovuto all'errata trascrizione del compilatore del bilancio preventivo consultato da Romeo. Nel 1819, in effetti, i dazi consumo della città di Napoli fruttarono all'erario statale oltre 1.000.000 di ducati e, quindi, in rapporto allo stesso numero di abitanti considerato da Romeo, si poteva valutare in circa 3 ducati e 50 grana per abitante e non in 1 ducato come asserisce lo stesso A. il quale contesta, appunto, sulla base del suo calcolo, la gravosità delle gabelle. Lo stesso calcolo, del resto, per anni non troppo lontani da quelli indagati da Romeo, era già stato effettuato da Dias che aveva più correttamente, anche se forse con qualche eccesso, indicato «nel 1834 un prodotto di circa due milioni di ducati, e ripartito sulla popolazione calcolata coi forastieri, passeggeri e soldati a 400 mila individui, [che] ricadeva a circa ducati cinque a testa» (F. DIAS, *Amministrazione finanziaria del regno delle due Sicilie esposta secondo i principi fondamentali di pubblica economia e secondo le leggi, i decreti e i regolamenti in vigore*, Napoli 1856, p. 469).

b) *La reale corrispondenza tra tipi di imposte e modalità di esazione*

La reale corrispondenza tra tipi di imposte e modalità di esazione deve essere verificata se si intende indagare su di un altro aspetto importante della redistribuzione operata dalla pubblica amministrazione, ossia se si vuole paragonare il gettito di vari tipi di imposte al fine di individuare la scelta strategica dell'amministrazione pubblica di colpire, rispettivamente, alcuni ceti sociali o tutti indistintamente, in base alla decisione di ricorrere prevalentemente alle imposte dirette o indirette. Se questo è il fine dell'indagine, bisogna che effettivamente le imposte dirette colpiscano i redditi individuali e societari, possibilmente in maniera proporzionale se non progressiva, e quelle indirette i consumi, più o meno indiscriminatamente, a seconda dell'elasticità della domanda del bene sottoposto a tassazione.

L'assenza di questo accertamento preliminare e l'acritica trasposizione nel passato più o meno remoto di concetti e di prassi attuali genera la maggior parte degli equivoci, anche per i secoli precedenti a quelli qui più analiticamente considerati.

Una delle discussioni in tema di fiscalità più accese, anche nei toni, che è stata ingaggiata negli anni scorsi⁵, ha riguardato la suddivisione degli oneri tra gli abitanti delle università. A chi aveva individuato una tendenza ad abbandonare il prelievo basato sull'imposta diretta sulla proprietà terriera per l'adozione di gabelle, è stata contrapposta la tesi che cercava di individuare nelle caratteristiche economiche, demografiche, geografiche e territoriali il prevalere dell'uno o dell'altro tipo d'imposta.

La tesi normalmente ricorrente è questa: la tendenza universale è quella di evitare ai cittadini di una determinata università di pagare le imposte. Se un paese può permetterselo fa pagare le imposte agli stranieri colpendo le proprietà che questi hanno nello stesso paese, oppure, se attraversato da una strada di grande traffico, esigendo una gabella all'entrata e, semmai, all'uscita del paese stesso. Laddove manchino questi requisiti la tendenza è quella di scaricare sui ceti meno influenti il peso dell'imposizione, dal momento che i ceti più forti erano in grado di imporre le loro decisioni. Siccome fino al secolo XIX, ed anche successivamente per alcune società, il potere si confondeva con il possesso della terra, va da sé che in ogni caso la tendenza era quella di ricorrere alle gabelle per gli stranieri o per i locali fino

⁵ Mi riferisco alla diatriba tra F. Caracciolo e A. Bulgarelli apparsa in «Nuova Rivista Storica» a. LXX, 1986, ff. III-VI.

ad un certo limite oltre il quale il ricco proprietario non poteva sfuggire alla tassazione diretta. Questo limite era funzione dello sfruttamento del forestiero e degli appartenenti ai ceti non privilegiati.

In queste dispute, però, non viene specificato, per le imposte dirette, se esse, volta per volta, colpivano i beni immobili, gli animali, i redditi da attività lavorativa, e quale attività, se si può riscontrare uno sforzo di graduazione in ragione della capacità contributiva, o se per imposta diretta si intendesse il focatico o il testatico, che colpiva tutti indiscriminatamente, anche se sembrerebbe che a tutte, indistintamente, sia stata attribuita tale qualifica.

Sull'altro versante, invece, non viene considerata la possibilità che in quei secoli, per l'esazione delle gabelle, venissero adottati dei sistemi che consentivano all'esattore di dividere *equamente* tra tutti i cittadini l'ammontare del fabbisogno finanziario per cui era stata elevata la gabella. Così noi oggi troviamo negli archivi alcuni documenti attestanti che, per un determinato periodo, in un determinato paese, fu elevata una gabella, ad esempio, sull'olio o sul vino; il suo gettito, però, non ha alcuna corrispondenza con il consumo effettivo, ma è il risultato della moltiplicazione di una cifra predeterminata, quella che occorre alle casse comunali, per il numero degli abitanti. Da un simile documento, quindi, altro non si può desumere che il fabbisogno finanziario del comune e null'altro.

Un'indagine condotta sulla tipologia dell'imposta diretta e sulle modalità di esazione delle gabelle potrebbe così stabilire che:

- a) le imposte dirette colpivano i redditi e le rendite comunque percepiti;
- b) le imposte dirette colpivano indiscriminatamente tutti i cittadini;
- c) le imposte dirette colpivano talvolta i redditi e le rendite comunque percepite e talvolta indiscriminatamente tutti i cittadini;
- d) le gabelle colpivano i consumi;
- e) le gabelle colpivano indiscriminatamente tutti i cittadini;
- f) le gabelle colpivano talvolta i consumi e talvolta indiscriminatamente tutti i cittadini.

Dalle varie combinazioni possibili e soltanto dopo aver stabilito a quale condizioni soddisfacessero le imposte elevate, indipendentemente dalle denominazioni che, spesso sono fuorvianti, si può individuare la scelta strategica della pubblica amministrazione, che, paradossalmente, avrebbe potuto colpire indiscriminatamente tutti i cittadini con l'adozione di un'imposta diretta, ad esempio un focatico, oppure essere più selettiva con imposte di consumo, ad esempio, sui beni di lusso.

Se non si compie un accertamento preliminare sulle modalità con

cui i cittadini venivano colpiti dalle imposte dirette o indirette che fossero, ogni considerazione sulle intenzioni dell'amministrazione pubblica in materia tributaria, affidata alla sola terminologia dell'imposta, risulterà errata e sarà impossibile individuare la valenza dell'azione ridistributrice dell'amministrazione pubblica.

La tendenza ad estendere al passato concetti mutuati dalla terminologia moderna non è legata, tuttavia, all'indeterminatezza della fonte, ma si verifica anche quando si può giungere ad una precisa definizione.

È il caso, ad esempio, di quelle imposte dirette, generalmente sulla proprietà terriera, che furono distribuite, come si diceva, «a battaglia». Cioè, causa la mancanza di un catasto, si attribuiva a ciascun fondo una cifra da corrispondere annualmente, per un lungo periodo di anni, indipendentemente da quanto la gestione del terreno erogava. Un esempio è la fondiaria, imposta nel regno delle due Sicilie dai francesi al loro arrivo. Non si trattava, quindi, di un'aliquota, che moltiplicata per la rendita, dava l'imposta da corrispondere ma di una tassa, che non mutava, qualsiasi fossero state le vicende della gestione dell'appezzamento colpito. È chiaro che una simile imposizione non può essere definita diretta, né ha lo stesso impatto sociale di una imposta diretta. Può essere definita una sorta di tassa di sfruttamento del terreno e come tale andrebbe analizzata, anche se tale non viene mai considerata.

Un altro caso. Nel regno delle due Sicilie nel 1826 venne istituito la così detta imposta sul macinato, considerata comunemente un'imposta indiretta sui consumi. Ma essa tassava effettivamente il consumo della farina? Può essere assimilata a quella posteriore decretato dal Sella, che verrà bollata come tassa della fame?

Su quello che poi fu definito macino, il ministro delle Finanze Luigi de' Medici così si espresse nel consiglio dei ministri che per primo lanciò l'idea di una sua applicazione nel regno, unitamente ad un pacchetto di misure che avrebbero dovuto scongiurare la bancarotta dello stato: «Come ultima risorsa vi sarebbe un'imposizione a carico di tutte le comuni in proporzione delle popolazioni con ragione di 40 grana ad animo. Su cinque milioni di abitanti comporterebbe 2.000.000 di ducati annui. In tal caso occorrerebbe che resti in facoltà delle comuni o di ripartirne la somma fra i suoi abitanti in quel migliore modo che crederebbero essere conveniente, e tra i mezzi da suggerirsi loro potrebbe additarsi quello di una tassa sulla macinazione dei cereali non maggiore di 10 grana a tomolo o di 25 grana a cantajo, espediente che per Napoli sarebbe esclusivamente dettato, non

avendo il corpo municipale di questa città altri mezzi ad usare per supplire il pagamento della sua rata»⁶.

Nella formulazione definitiva del decreto fu mantenuta la discrezionalità per i comuni. Calcolato approssimativamente il consumo medio *pro capite* di grano, l'imposta fu ridotta a grana 6 a tomolo per anno. «Questa imposizione – recitava il decreto che istituì il così detto macino – sarà a carico ed amministrazione di ogni comune *in proporzione del rispettivo numero delle popolazioni, calcolandosi grana 24 l'anno per ciascuna anima* (corsivo mio)». «Se qualche comune – aggiungeva – potesse ricavare l'importare della quota del dazio sul macino, *che in proporzione delle anime gli verrà assegnata* (corsivo mio), dalle proprie risorse provenienti sia dalle sue rendite patrimoniali, sia da' dazi attualmente esistenti, in tal caso potrà fare di meno in tutto o in parte della suddetta imposizione di grana sei a tomolo». E, infine, «rimanendo all'amministrazione di ogni comune la economia e le risorse di un tal nuovo peso a favore dello Stato, *il Ministero delle Finanze non prenderà alcuna ingerenza né nelle tasse che crederanno d'imporsi i comuni, né del sistema di percepirle, né del tempo dell'esazione* (corsivo mio)»⁷.

Due, insomma, erano le cose che premevano al governo: poter contare su di un introito annuo certo di 1.320.000 ducati, pari al numero stimato degli abitanti della parte continentale del regno (5.500.000) moltiplicato 24 grana, e di non dover soffrire alcuna spesa di esazione. E allora come definire il macino?

Nonostante questo corredo di fonti archivistiche e bibliografiche il macino viene oggi comunemente inserito tra le imposte indirette e tale viene considerato anche in opere che cercano di individuare i rapporti tra i vari tipi di imposte⁸.

La qualifica di imposta diretta, nell'accezione descritta, non rende, tuttavia, il macino più selettivo nell'individuazione delle fasce sociali colpite. Al contrario se attraverso l'incidenza della tassazione diretta ed indiretta, si intende individuare la volontà del governo di

⁶ Archivio di Stato di Napoli, Ministero delle Finanze, Appendice, Carte Medici, Verbale del Consiglio dei Ministri 29-30 marzo 1825.

⁷ *Collezione delle leggi e dei decreti del Regno delle due Sicilie*, 1926, I sem., decreto 28 maggio, art. 7.

⁸ Cfr., ad es., G. DE MEO e A. PERCUOCO, *Le entrate delle province napoletane («Domini di qua dal Faro») dal 1831 al 1860*, in L. BIANCHINI, *L'amministrazione finanziaria nel regno delle due Sicilie nell'ultima epoca borbonica*, a cura di G. Raffiotta, Padova 1960, pp. 391-392.

colpire i redditi o i consumi, non si saprebbe dove collocare un'imposta con queste caratteristiche, ma la si potrebbe considerare come un punto a favore dei proprietari terrieri, che, lamentando l'assenza nel regno di una normativa tributaria, che colpisse la proprietà mobiliare, cercarono almeno di ottenere la surroga delle imposte di qualsiasi natura fossero con una sola e diretta, tale da coprire tutte le necessità dello stato. I proprietari terrieri volevano che si pagasse un'imposta unica e diretta nel regno? Certo, a patto, però, che fosse uguale per tutti i cittadini, proprio come il macino o come il testatico, e che non prevedesse alcun criterio di proporzionalità, la quale fu estranea alla normativa fiscale del regno fino all'introduzione della «graduale», che restò un caso isolato e quantitativamente trascurabile. Per questi motivi a Napoli come imposta diretta, anche nel corso dell'Ottocento, si continuò a considerare il testatico e il focatico.

Proprio giocando su questo equivoco, coloro che esercitavano professioni liberali e i grandi mercanti del regno, che erano esenti da imposte, quando si ventilava la possibilità di elevare la sospirata «imposta diretta» caldeggiata dai proprietari terrieri, insorgevano dicendo che si volevano introdurre nel regno misure finanziarie di sapore medievale.

c) *Le eventuali innovazioni del sistema di compilazione dei bilanci e dei conti*

Poche parole, infine, sul terzo punto. Se si vogliono effettuare comparazioni tra i bilanci di anni diversi, occorre che i dati risultino omogenei. Voglio dire, cioè, che se alcune attribuzioni, con le rispettive facoltà di spesa, vengono trasferite, ad esempio, dal Ministero degli interni a quello dei lavori pubblici e se si mettono in comparazione due bilanci, di cui uno precedente ed uno successivo al trasferimento, si deve considerare fino a che punto ed entro quali limiti questo evento è stato responsabile di eventuali decrementi ed incrementi di spesa per ciascuno dei due ministeri. In questo campo, tuttavia, non sempre le modificazioni risultano così evidenti.

Gaetano Cingari, ad esempio, oltre che avvalersi per la sua analisi degli inaffidabili preventivi, indagando sul rapporto tra imposte dirette ed indirette ritiene «indiscutibile il trasferimento di buona parte del *deficit* [del bilancio del regno delle due Sicilie] sui ceti popolari. Se si raffrontano – egli prosegue – i bilanci del 1820 e del 1829, si vede che le imposte dirette passano dal 44,4% al 36,4%, mentre le

imposte indirette dal 48,7% giunsero al 57,8%»⁹. Cingari fa seguire queste parole dalla seguente tavola:

Anni	Imposte dirette	%	Imposte indir.	%	Altre imposte	%	Totale	%
1820	7.601.000	44,4	8.337.000	48,7	1.168.000	6,9	17.106.000	100
1829	8.533.000	36,4	13.591.000	57,8	1.406.000	5,7	23.530.000	100

In questo caso si riscontra un particolare che inficia la validità dello stesso dato numerico. Fino al 1823, infatti, l'amministrazione dei dazi indiretti inviava alla tesoreria l'imposta al netto del pagamento delle spese di trasformazione dei beni di monopolio e di quelle di esazione delle dogane, dei dazi di consumo, dei beni riservati ecc., valutate nel 22% del totale. Dopo il 1823 la stessa amministrazione fu costretta da un nuovo regolamento ad inviare tutto il frutto dell'esazione alla tesoreria, che provide da allora in poi al pagamento delle spese. Ecco perché da quell'anno in poi sia il gettito delle imposte indirette e, quindi, del totale degli introiti, sia gli esiti vennero incrementati con una cifra che prima non appariva nei bilanci. Se soltanto si tiene conto di ciò, i dati dello stesso specchietto andrebbero così modificati:

Anni	Imposte dirette	%	Imposte indir.	%	Altre imposte	%	Totale	%
1820	7.601.000	40,1	10.171.000	53,7	1.168.000	6,2	18.106.000	100
1829	8.533.000	36,4	13.591.000	57,8	1.406.000	5,7	23.530.000	100

e testimonierebbero di una realtà ben diversa da quella che scaturisce dal primo specchietto, sempre, però, se si assume che la fondiaria ed il macino siano, rispettivamente, un'imposta diretta ed una indiretta, con tutte le caratteristiche che, comunemente, oggi ad esse si attribuiscono. Il che, si è visto, non è vero.

Occorre, quindi, prestare la massima attenzione alle affermazioni, che scaturiscono da analisi, che sono state fuorviate da numerosi problemi irrisolti di natura esegetica. Quindi, prima di far tesoro e di applicare i

⁹ G. CINGARI, *Mezzogiorno e Risorgimento. La restaurazione a Napoli dal 1821 al 1830*, Bari 1970, p. 154.

consigli di alcuni autori fondamentali della storiografia finanziaria, prima cioè di trarre tutte le conseguenze possibili dalle affermazioni, senz'altro condivisibili, ad esempio, di Coase¹⁰, secondo cui la struttura finanziaria si adegua sempre a quella economica o di Goldsmith per il quale tutti i paesi, nel campo della finanza pubblica e privata, percorrono la medesima strada tracciata dai paesi first-coming¹¹, prima di prendere per buona qualsiasi tesi più o meno suggestiva, bisognerebbe fare tesoro di una raccomandazione di Kindleberger¹²: cioè di avvicinarsi alla storia finanziaria, specialmente quando si indaga su tempi a noi molto lontani, con animo completamente sgombro da qualsiasi teoria, che, tuttavia, bisogna conoscere, con la mente libera da qualsiasi classificazione moderna e, possibilmente, dotati di molto buon senso.

NICOLA OSTUNI
Università di Catanzaro

¹⁰ Cit. in Ch. P. KINDLEBERGER, *Storia della finanza nell'Europa occidentale*, Bari 1987, p. 8.

¹¹ Cit. in Ch. P. KINDLEBERGER, *Storia della finanza*, passim.

¹² Ch. P. KINDLEBERGER, *Storia della finanza*, passim.