

STORIA ECONOMICA

ANNO XVI (2013) - n. 1



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO XVI (2013) - n. 1

COMMERCIO, FINANZA E METALLI PREZIOSI
NELL'ECONOMIA EUROPEA DELLA PRIMA ETÀ MODERNA.
OMAGGIO AD ANTONIO-MIGUEL BERNAL
a cura di Francesco D'Esposito

<i>Premessa</i> di Luigi De Matteo	p.	7
FRANCESCO D'ESPOSITO <i>Antonio-Miguel Bernal. Un profilo scientifico-accademico</i>	»	9
FRANCESCO D'ESPOSITO <i>Il capitale europeo si appropria dei metalli preziosi americani. Antonio-Miguel Bernal e il commercio coloniale spagnolo</i>	»	13
ANTONIO-MIGUEL BERNAL <i>Dal Mediterraneo all'Atlantico. Il cambio marittimo e il finanziamento del commercio coloniale spagnolo (secolo XVI)</i>	»	37
ANTONIO-MIGUEL BERNAL <i>Sulle assicurazioni marittime nella Carrera de Indias: gli inizi (secc. XV-XVI)</i>	»	89
ARTICOLI E RICERCHE		
CLAUDIO BARGELLI, <i>«Femmine in pericolo d'onore». Il conservatorio delle maestre Luigine di Parma tra Sette e Ottocento: devozione, istruzione, lavoro</i>	»	113
MARIA PAOLA ZANOBONI, <i>L'acqua come spazio economico: attività commerciali e manifatturiere lungo i navigli milanesi (sec. XV)</i>	»	143

NOTE

- DANIELE SANNA, *Alla ricerca del pareggio di bilancio. Dibattiti e riforma dell'amministrazione finanziaria nell'opera di Marco Minghetti (1873-75)* » 195

RECENSIONI E SCHEDE

- F. BARBAGALLO, *La questione italiana. Il Nord e il Sud dal 1860 a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2013 (F. Dandolo) » 211
- C. BESANA, *Tra agricoltura e industria. Il settore caseario nella Lombardia dell'Ottocento*, Vita e Pensiero, Milano 2013 (F. Dandolo) » 214
- L. SEGRETO, *I Feltrinelli. Storia di una dinastia imprenditoriale (1854-1942)*, Feltrinelli, Milano 2011 (Germano Maifreda) » 216
- R.A. GOLDTHWAITE, *L'economia della Firenze rinascimentale*, Il Mulino, Bologna 2013 (M.P. Zanoboni) » 218
- M. BOVOLINI, *Fiat lux. La cooperazione elettrica in Carnia dalla seconda guerra mondiale alla nascita dell'Enel*, Forum, Udine 2011 (F. Dandolo) » 223

NOTE

ALLA RICERCA DEL PAREGGIO DI BILANCIO.
DIBATTITI E RIFORMA
DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA
NELL'OPERA DI MARCO MINGHETTI (1873-75)

Premessa

Nel 1873 Marco Minghetti ritornò alla guida del Governo in un clima politico difficile sia per la crisi economica che per le divisioni in atto nella Destra¹. In quella delicata fase storica – fra il luglio del 1873 e il marzo del 1876 – il primo ministro Minghetti, che conservava ad interim anche il Ministero delle Finanze, dedicò molte energie e grande attenzione politica alla ricerca del pareggio di bilancio: riteneva che per il suo raggiungimento non solo si dovesse pensare ad «accrescere qualche balzello» ma che fosse importante procedere alla riforma «del sistema amministrativo»². Sul tema della finanza e dell'amministrazione riteneva di dover essere «anche in qualità di presidente del Consiglio [...] il primo artefice»³. Pertanto, appena accettato l'incarico ministeriale, assunse come priorità la riforma dell'amministrazione finanziaria e, convinto che per la sua realizzazione fosse necessario il coinvolgimento, oltre che dei direttori generali del Ministero, anche dei funzionari che operavano in periferia, gli intendenti

¹ Con particolare riferimento alle tensioni all'interno della Destra storica si vedano A. BERSELLI, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna 1997, p. 356; N. DEL BIANCO, *Marco Minghetti. La difficile unità italiana. Da Cavour a Crispi*, Milano 2008, p. 211.

² «Fino dall'agosto 1873 io raccolsi in Roma parecchi fra gli intendenti provinciali di finanza, e consultai tutti i direttori generali sul quesito della semplificazione e dei miglioramenti da introdurre nelle varie parti dell'amministrazione delle finanze». Così Minghetti, citato da A. BERSELLI, *Accordi e disaccordi fra Quintino Sella e Marco Minghetti sui mezzi per il raggiungimento del pareggio (1861-1876)*, «Rassegna storica del risorgimento», XLIV 1957, p. 310.

³ R. GHERARDI, *L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale*, Bologna 1993, p. 203.

di finanza, ne convocò un nutrito numero a Roma a partire dall'agosto del 1873⁴, inaugurando così una modalità di collaborazione fra centro e periferia del tutto inedita.

Dopo il giro di consultazioni, Minghetti varò i primi decreti di riforma fiscale. In una fase successiva, nel 1875, rimise mano al processo di semplificazione e riforma della macchina amministrativa delle Finanze, consultando nuovamente gli uffici periferici. Scrisse a tutti gli intendenti una lettera circolare con la quale li invitava a esprimersi su alcune questioni inerenti alla riorganizzazione finanziaria. Le risposte gli sembrarono talmente importanti che decise di compilare una sorta di libro bianco nel quale evidenziava le riforme necessarie per dare efficienza all'amministrazione finanziaria. Tali riforme furono realizzate in parte negli anni del suo governo e in parte negli anni della Sinistra.

Per comprendere il ruolo avuto da Minghetti per il raggiungimento del pareggio, è fondamentale approfondire gli sforzi messi in campo per migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa. Un'azione particolare egli la esercitò per render efficienti le Intendenze di finanza.

La storia delle Intendenze di finanza è ancora tutta da scrivere⁵. Nel 1869, con il regio decreto n° 5286 del 26 settembre, veniva disposta la loro attivazione in ogni capoluogo di Provincia. Le Intendenze – distinte in quattro classi a seconda dell'importanza della provincia – assorbono quindi le funzioni esercitate dalle direzioni compartimentali (del demanio e delle tasse sugli affari, delle imposte dirette, del catasto, dei pesi e delle misure, delle gabelle), dalle ispezioni distrettuali e dalle agenzie del tesoro. Così, per ciascuna categoria d'affari, gli intendenti potevano/dovevano relazionarsi direttamente col ministro o col direttore generale competente (art. 5). In base all'articolo 2 del regio decreto, in seguito, sarebbero dovuti passare sotto la

⁴ L'episodio è citato nella lettera circolare inviata da Minghetti agli intendenti di finanza il 18 agosto 1875: cfr. [MINISTERO DELLE FINANZE], *Riforme nell'Amministrazione Finanziaria. Circolari del Ministro delle Finanze – sunto delle risposte degli intendenti*, Roma 1876, p. 15. L'opera (d'ora in avanti *Riforme*) è rimasta ignorata forse per la sua difficile reperibilità. Da una ricerca condotta nel catalogo del Servizio Bibliotecario Nazionale risulta esserci solo una copia del volume conservata nella Biblioteca storica del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁵ A fronte di un panorama ricco di studi sull'amministrazione periferica dell'Interno (cfr. M. DE NICOLÒ, *Prefetture fra storia e storiografia*, in *Tra Stato e società civile: Ministero dell'interno, prefetture, autonomie locali*, a cura di M. De Nicolò, Bologna 2006, pp. 45-96), risulta ancora una notevole carenza di ricerche sulle Intendenze di finanza.

dipendenza dell'intendente di finanza tutti gli uffici finanziari, esistenti sotto vario nome nelle province del Regno, nonché le speciali amministrazioni investite di qualche servizio d'interesse finanziario. L'operazione, se da un lato aveva contribuito in parte a portare chiarezza nella sterminata galassia di uffici che operavano in periferia, dall'altro lato necessitava di costanti aggiornamenti per dare alle Intendenze la possibilità di esercitare appieno l'importante ruolo di guida della macchina fiscale. Del resto, l'istituzione delle Intendenze aveva rappresentato un passo avanti, ma l'avvio di una riforma all'interno di un sistema complesso dove operavano 6 direzioni generali e 31 tipi diversi di uffici periferici non costituiva un'impresa facile⁶. E se non era stata impresa da poco istituire l'Intendenza⁷, non era nemmeno semplice utilizzare l'istituto come perno per il riordino del sistema.

⁶ Cfr. *Prontuario delle leggi e dei regolamenti relativi all'amministrazione finanziaria coll'indicazione dei ruoli organici degli impiegati e della sede e circoscrizione amministrativa degli uffici*, Firenze 1869, pp. XVIII-XIX.

⁷ La nascita dell'Intendenza fu travagliata. Nel 1866 una commissione parlamentare aveva evidenziato la necessità di elaborare «le riforme e le economie possibili da ottenersi nell'amministrazione». Nel 1867 i ministri Ferrara e Rattazzi riformarono l'amministrazione periferica delle Gabelle (cfr. D. SANNA, *L'unificazione dell'amministrazione periferica delle finanze (1861-1869)*, «Storia Amministrazione Costituzione», XLII (2012), 1, pp. 128-130). Ma tutto ciò ancora non era sufficiente, tanto che Francesco Crispi nel 1868 sostenne che non era possibile istituire nuove imposte senza il preventivo riordino della pubblica amministrazione (Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, leg. X, 12 marzo 1868, pp. 4854-4855). In parlamento sin dal febbraio del 1868 era stato presentato – ad opera del ministro dell'Interno Cadorna – un progetto di riordino dell'amministrazione periferica del Regno che comprendeva anche le finanze. Nell'idea originale la Prefettura sarebbe dovuta essere l'unica autorità periferica di rappresentanza del Governo. Dopo un lungo esame la Commissione stravolse il disegno di Cadorna e nel progetto di legge furono inserite le norme relative all'istituzione dell'Intendenza di finanza. La nascita del nuovo apparato periferico creava dubbi e perplessità. Per un verso si criticava tecnicamente l'idea che si dovesse procedere all'unificazione – in capo ad un unico ufficio – di cinque servizi complessi e delicati come le imposte dirette, le tasse, il demanio, il tesoro e le gabelle. Per altro verso non si comprendeva perché si era «creata un'autorità parallela al Prefetto» (così V. ALBERTI, *Riforme amministrative. Le amministrazioni centrali e provinciali e gli Uffici finanziari*, «Rivista amministrativa del Regno», XIX (1868), p. 652). Anche Agostino Magliani si diceva preoccupato soprattutto circa la questione delle competenze tecniche del singolo intendente che difficilmente avrebbero potuto spaziare in tutti i rami dell'amministrazione delle finanze. In sede di approvazione della legge (nel marzo 1869), il ministro Cambay Digny giustificò la creazione del nuovo apparato sia per ragioni di praticità (nell'ottica del cittadino), che per ragioni di economicità (nell'ottica del Governo). Le Intendenze furono distinte in quattro classi (art. 7). Le circoscrizioni provinciali erano riportate in calce (tabella A) al regio decreto 17 novembre 1869, n° 5397.

In tale contesto si inserisce l'iniziativa del 1873 di Minghetti, primo ministro e ministro delle Finanze che, riconoscendo alle Intendenze un ruolo centrale nell'amministrazione finanziaria, ritenne di dover perseguire un perfezionamento dei loro processi organizzativi per dare massima efficienza e funzionalità al sistema.

Il primo ciclo di riforme (1873-74)

Si è anticipato che nell'agosto del 1873 Minghetti convocò a Roma «parecchi intendenti» per consultarli e, grazie ai loro pareri, valutare le azioni da intraprendere per la semplificazione e il riordino dell'amministrazione fiscale⁸. In una lettera inviata al deputato Giuseppe Pisanelli, Minghetti diede alcune notizie di quell'incontro. Nei due giorni passati con «i migliori Intendenti» vennero cercate le modalità più adatte a garantire che gli atti amministrativi, pur continuando a mantenere «ferma la rigidità della riscossione, migliorassero il corso degli affari e producessero effetti salutari all'erario e ai contribuenti». Due giorni più tardi andò a Firenze per discutere di riforme con i direttori generali del Ministero⁹.

Dopo le consultazioni, i principali provvedimenti adottati da Minghetti furono i seguenti:

- si diede facoltà agli intendenti di provvedere autonomamente, e senza bisogno dell'intervento del Genio civile, all'esecuzione di riparazioni e altri piccoli interventi (il decreto 3 ottobre 1873 dava la facoltà agli intendenti di procedere alle spese di piccola cassa non eccedenti le 2.000 lire)¹⁰;
- fu riconosciuta alle Intendenze la competenza di procedere all'emissione di provvedimenti di sgravio (con visto di esecutività) «per quote parti o quote d'imposta riconosciute indebite, senza più rife-

⁸ Da una lettera inviata l'11 agosto a Giovanni Battista Picello, ragioniere generale del Ministero, apprendiamo che il numero degli intendenti chiamati a parteciparvi non era troppo alto. M. MINGHETTI, *Copialettere. 1873-1876*, a cura di M.P. Cucoli, Roma 1978, I, p. 25.

⁹ Ivi, lettera a Giuseppe Pisanelli del 17 agosto 1873, p. 44.

¹⁰ Si noti che ancora nel 1875 il problema dell'autonomia di cassa delle Intendenze era piuttosto sentito. L'onorevole Rossi nella seduta dell'11 maggio 1875 rivolse un'interpellanza al riguardo, Minghetti gli rispose facendo notare che per le piccole spese l'intendente non aveva «più bisogno di ricorrere al Genio Civile» (*Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, VI, Roma 1890, p. 578).

rirsi per ciò alla direzione generale delle imposte (decreto 15 dicembre 1873)»¹¹;

– si procedette alla semplificazione della contabilità ed allo snellimento burocratico attraverso l'abolizione di alcuni vecchi registri contabili che finivano per esser inutili doppioni di altri prescritti dal nuovo regolamento di contabilità¹²; la questione del miglioramento del regolamento di contabilità fu sottoposta ad un secondo intervento legislativo (decreto 9 agosto 1874) «al fine di introdurre maggiore chiarezza e semplicità»¹³;

– con decreto n. 1825 del 5 marzo 1874 si diede facoltà agli intendenti di approvare le cauzioni prestate dai privati che gestivano – in appalto – i servizi istituzionali «nell'interesse dell'Erario» (ad esempio dazieri o agenti della riscossione)¹⁴;

– con i decreti del 5 e del 26 marzo 1874 fu modificato l'ordinamento del Lotto e approvato il nuovo ordinamento del Ministero.

Da ultimo, come preciseremo nelle pagine che seguono, sul funzionamento delle Intendenze andarono ad incidere anche l'importante riforma della Cassa dei depositi e prestiti approvata in Parlamento ed il passaggio dell'amministrazione del debito pubblico dalle Prefetture alle Intendenze provinciali.

Questo primo ciclo di riforme, maturato a seguito della consultazione degli intendenti, dovette subire alcune battute d'arresto. Il 15 aprile del 1874 iniziò alla Camera la discussione sui provvedimenti finanziari e sul bilancio. Il 24 maggio Minghetti venne messo in minoranza, per un solo voto non riuscì a far approvare il provvedimento che sanciva la nullità degli atti non registrati. Decise di dimettersi. Le sue dimissioni furono respinte dal re, ma il governo rimase in carica, temporaneamente, in attesa di un chiarimento della situazione politica¹⁵. La ripresa dell'attività politica fu complicata; in una lettera inviata a Luigi Luzzatti, Minghetti si diceva sempre più persuaso che la strada fosse una sola: non piccoli balzelli ma la riforma «dei muri maestri del nostro edificio finanziario, quali la fondiaria, la ricchezza

¹¹ *Riforme*, p. 16.

¹² Decreto 15 dicembre 1873.

¹³ *Riforme*, p. 16.

¹⁴ Molto complesso era il mondo dei cosiddetti appaltatori che si rapportavano con le finanze. Il Consiglio di Stato con parere 18 febbraio 1874 n. 173 si occupò dell'esattore comunale chiarendone lo status giuridico. Vedi «Rivista amministrativa del Regno», XXV (1874), p. 316.

¹⁵ Sulla crisi del gabinetto Minghetti si rinvia a BERSELLI, *Il Governo della destra*, pp. 439-443.

mobile, i dazi di confine e il dazio di consumo»¹⁶. Non solo. Il ministro riteneva di doversi addentrare nel problema amministrativo (ad esempio «le dogane non erano cresciute conformemente alle tasse»)¹⁷. Di fatto il malcontento per la pressione fiscale era talmente forte che, nell'immediato, non pareva possibile assumere provvedimenti di riforma. A settembre poi vennero sciolte le Camere e con le elezioni alle porte diveniva necessario predisporre un programma elettorale credibile: una riorganizzazione della guardia daziaria, una rivisitazione delle tariffe, una tassazione delle bevande. L'agenda programmatica era vasta e Minghetti decise di approfondire gli argomenti più complessi incontrando, all'inizio di ottobre, Sella e Luzzatti a Bologna. Il programma elettorale della Destra era chiaro. Il fisco era ancora il principale elemento di confronto quando si ragionava sul raggiungimento del pareggio¹⁸. Le elezioni dell'autunno 1874 videro un deciso calo della Destra specie nelle regioni meridionali. Tutto ciò preoccupava Minghetti ben consapevole che la sua maggioranza avrebbe potuto continuare a «vi-

¹⁶ L. LUZZATTI, *Memorie autobiografiche e carteggi*, I, 1841-1876, Bologna 1930, p. 389. In materia di dazi di confine può essere utile ricordare che in quegli anni scadevano i trattati commerciali stipulati subito dopo l'Unificazione nazionale. Minghetti propose una rinegoziazione più vantaggiosa per l'Erario (cfr. *Esposizione finanziaria alla Camera del 21 gennaio 1875*, in *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, p. 341 e sgg.) che porterà alla tariffa semiprotezionistica del 1878. La questione è di interesse sia per lo studio dei fattori che frenarono lo sviluppo del sistema economico, che per l'andamento delle relazioni con l'Austria (E. DEL VECCHIO, *La via italiana al protezionismo: le relazioni economiche dell'Italia 1878-1888*, Roma 1979, p. 458). Il tema è stato affrontato anche da altri punti di vista, evidenziando che le istanze protezionistiche erano in stretta correlazione con quelle accentratrici. Cfr. F. TRANIELLO, *Centralismo, decentramento, autonomie e gli sviluppi del sistema economico*, in *Grandi problemi della storiografia del Risorgimento*, Atti del XLVIII Congresso di storia del Risorgimento italiano, Roma 1978, pp. 219-246.

¹⁷ Si noti che dopo il voto del 24 maggio 1874 anche i ministri accusarono un forte sbandamento, naturale visto il clima di proteste che si viveva nel Paese. Il ministro Luzzatti decise di scrivere a Minghetti, mettendo a disposizione il proprio mandato: «L'Italia va male creda a me. I Ministri non vedono nulla; sono troppo in altro. Bisogna calare alle prefetture, ai comandi, alle Intendenze di finanza. Io sono disperato: vedo il meglio e non vedo chi lo voglia fare», LUZZATTI, *Memorie*, p. 397.

¹⁸ Il dibattito pre-elettorale aveva sempre al centro la questione del pareggio. Eloquente un articolo pubblicato dal giornale milanese «Il Sole» il 5 novembre 1874: «Nelle attuali elezioni non vi sono né programmi collettivi, né frenesia; si è più calmi ma più seri; si voterebbe tutti come un sol uomo pel ministro che non lo promettesse soltanto, ma raggiungesse davvero il pareggio, senza nuovi aggravii. La questione finanziaria è sempre il nostro incubo. Senza pareggio non c'è fiducia interna, credito all'estero», cit. in M. ROMANI, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX. 1815-1882*, Bologna 1982, p. 292.

vere», ma che non sarebbe stato facile realizzare «delle riforme serie»¹⁹. Per alcuni mesi accantonò, dunque, il problema del riordino della burocrazia fiscale.

Minghetti riprese il progetto di riforma dell'amministrazione solo nell'estate dell'anno successivo: «Bisogna pur sempre procedere in tale via e quasi quotidianamente direi continuare la detta opera di revisione mercé la scorta dell'esperienza che ogni giorno ci viene chiarendo sulle parti difettose della nostra amministrazione»²⁰.

Nell'occasione Minghetti decise di coinvolgere nell'opera di riordino e semplificazione un numero di intendenti provinciali maggiore rispetto a quelli che aveva consultato nell'estate precedente. Ebbe inizio così un secondo ciclo di riforme.

Le proposte di riforma contenute nella lettera circolare del 18 agosto 1875 e le risposte degli intendenti

La lettera circolare del 18 agosto 1875 inviata agli intendenti venne «combinata con i Direttori generali», ciò per evitare «alcun sentimento avverso in loro». Inoltre, Minghetti aveva condiviso alcune proposte relative alla semplificazione dei rapporti fra Intendenza e amministrazione con il deputato Isacco Maurognato, che non aveva mancato di far pervenire suggerimenti sul tema della semplificazione amministrativa²¹.

Nella circolare venivano evidenziate alcune problematiche specifiche imprescindibili per «un migliore ordinamento dell'amministrazione finanziaria»:

Quali sono i lavori che più gravano le Intendenze senza vantaggio del servizio, senza beneficio per i contribuenti? Quali potrebbero sopprimersi, quali pur conservando, modificare?

Quali semplificazioni, quali miglioramenti possono introdursi nei rapporti fra l'amministrazione centrale delle finanze e le Intendenze, quali fra le Intendenze e gli uffici subalterni, fra l'amministrazione finanziaria in ogni suo grado ed i contribuenti?²²

¹⁹ Come con amarezza Minghetti scriveva a Luzzatti (*Memorie*, p. 401).

²⁰ Circolare inviata da Minghetti agli intendenti (*Riforme*, p. 16).

²¹ MINGHETTI, *Copialettere*, p. 641.

²² *Riforme*, p. 17.

Partendo dai quesiti proposti dal ministro, gli intendenti ebbero la possibilità di rivolgere critiche e dare suggerimenti, talvolta apprezzati e recepiti dai vertici ministeriali.

Il primo tema affrontato nelle relazioni riguardava l'esigenza di dare certezza alla normativa tributaria. Al riguardo, l'intendente di Como fece notare che «la legislazione finanziaria, [era] fonte di dubbi, incertezze e pericoli, tanto per i contribuenti quanto per la finanza. Perciò si senti[va] la necessità di un provvedimento che tenda a riordinare e semplificare le leggi in guisa che ne riesca a tutti facile l'intelligenza». Al riguardo l'intendente di Roma propose che venissero dichiarate «nulle tutte le circolari contrarie alle disposizioni legislative e regolamentari»²³.

Un secondo tema di dibattito concerneva il miglioramento degli stipendi e dei servizi. Alcuni intendenti osservarono che era necessario adeguare gli stipendi dell'amministrazione provinciale a quelli dell'amministrazione centrale²⁴. Gli stipendi erano bassi non solo fra gli impiegati ma anche fra gli intendenti. Per l'intendente di Caserta qualunque riforma organizzativa rischiava di esser vana mantenendo gli impiegati «nelle condizioni attuali». Aggiunse, poi, che lo stipendio degli intendenti di terza e quarta classe era «umiliante, insufficiente per mantenere quel decoro e quel prestigio necessario alla carica». L'intendente di Napoli propose, invece, che fosse accordato l'alloggio gratuito «almeno nelle residenze principali, dove la spesa assorbe il terzo dello stipendio»²⁵.

Il problema del raccordo fra centro e periferia non era solo di tipo stipendiale. Nelle relazioni veniva, spesso, evidenziato che rapportarsi con le diverse direzioni generali era impresa ardua. A proposito l'intendente di Siracusa evidenziò la «mancanza di unità d'indirizzo, attribuendone la causa alla soverchia suddivisione dei servizi nell'amministrazione centrale». Taluni intendenti, invece, richiesero l'istitu-

²³ Ivi, p. 21.

²⁴ Va detto che anche gli stipendi degli impiegati centrali del Ministero non erano molto alti, tanto che il deputato Coppino, il 20 gennaio del 1874, presentò un progetto di legge per migliorare le condizioni degli impiegati civili: «La necessità di provvedimenti di questo genere è evidente. Basti dire che il Ministero delle Finanze e della Guerra [...] hanno ancora le quattro classi d'applicati e cogli stipendi del 1859». Vedi *Provvedimenti per migliorare le condizioni degli impiegati civili*, «Rivista amministrativa del Regno», XXV (1874), p. 346.

²⁵ *Riforme*, pp. 22-23. Si noti che la casa era benefit tipico del mondo delle prefetture: vedi gli artt. 94-99 del *Regolamento per l'applicazione della nuova legge comunale e provinciale*, Roma 1889.

zione di uffici centrali intermedi, tipo direzioni compartimentali, «indispensabili per mantenere l'unità d'indirizzo»²⁶. Altri, come l'intendente di Brescia, auspicarono una diversa soluzione, che fosse riconosciuta la possibilità di rivolgersi per tutti gli affari al Segretariato generale del Ministero. L'intendente di Roma, dal canto suo, lamentò la carenza di personale specie di concetto. In genere si sosteneva la necessità di disporre di personale in pianta stabile e non saltuario. Tutti gli intendenti raccomandarono, comunque, di restringere le attribuzioni del centro e allargare quelle delle Intendenze, specie per gli affari correnti: «la nomina di scrivani straordinari, le traslocazioni nella stessa provincia, il fare atti e contratti di qualunque natura dovrebbero essere facoltà dell'intendente», ed allo stesso modo «sulle Intendenze doveva ricadere la vigilanza del sistema delle riscossioni»²⁷. Il tema delle assunzioni ritornava spesso nelle relazioni degli intendenti. Era necessario subordinare l'ammissione dei volontari «non solo a dati studi» ma anche ad un breve periodo di tirocinio presso l'Intendenza. Così se l'intendente di Treviso intervenne sull'assunzione dei volontari, che necessariamente andava fatta attraverso un «secondo esame rigoroso sulle materie speciali della carriera abbracciata», quello di Pisa si preoccupò della loro retribuzione: «lo stipendio non [doveva essere] superiore alle 1000 lire»²⁸. Per le promozioni vi era chi riteneva necessario procedere senza prescindere dall'esito di un esame «di passaggio a posti retribuiti», e chi invece riteneva più utile procedere avendo riguardo ai titoli e all'anzianità di servizio²⁹. Una proposta organica piuttosto apprezzata anche dai direttori ministeriali venne avanzata dall'intendente di Porto Maurizio (Imperia), secondo il quale, oltre a distinguere il personale delle Intendenze in tre categorie (direttivo, di segreteria, d'ordine)³⁰, era necessario introdurre «il sistema

²⁶ *Riforme*, p. 24.

²⁷ *Ivi*, p. 25.

²⁸ *Ivi*, p. 27.

²⁹ L'idea che per le promozioni si potesse procedere anche per titoli e con esami era innovativa. Tra l'altro solo pochi mesi prima era stato approvato il nuovo ordinamento del personale del Ministero che prevedeva promozioni solo per anzianità (decreto n. 1866 del 26 marzo 1874).

³⁰ *Riforme*, p. 29. Quanto ai ruoli del personale si noti che nelle relazioni degli intendenti si poneva anche il problema del diverso ruolo fra impiegati del centro e della periferia. L'annoso problema verrà riaffrontato anche in seguito e risolto grazie a Boselli e Sonnino (R.D. 14 novembre 1894), quando l'Amministrazione finanziaria ebbe un organico costituito da due ruoli distinti: Ministero e Intendenze. Vedi E. MAGNI, *La Intendenza di Finanza. Dalla gestione amministrativa alla giurisprudenza speciale*, Pisa 1932, p. 8.

della specializzazione», dividendo il servizio presso le Intendenze «in tante sezioni, quante sono le direzioni generali».

Alcune proposte relative agli uffici periferici cosiddetti esecutivi apparivano rivoluzionarie e rimasero sulla carta (ma troveranno futura applicazione). Taluni intendenti rilevarono che sarebbe stato utile istituire un ufficio unico, sotto la denominazione di «agenzie di finanza», capace di riunire materie riguardanti il registro, le imposte dirette, il bollo e demanio. Ciò avrebbe semplificato il rapporto fra Intendenza e uffici esecutivi, agevolato il servizio d'ispezione e recato «minori disturbi» ai contribuenti³¹.

L'attenzione degli intendenti si rivolse, poi, al problema degli ispettori. Vari intendenti ritenevano inutile l'istituzione degli ispettori superiori, ciò per ragioni di risparmio per le casse erariali. L'intendente di Napoli si spinse oltre proponendo la soppressione di tutti gli ispettori. A suo avviso le ispezioni sarebbero risultate più efficaci se effettuate da impiegati della stessa Intendenza o del Ministero. Per gli affari di maggiore importanza si suggeriva, invece, l'istituzione dei Consigli d'Intendenza: l'organismo, composto da funzionari di livello più alto, avrebbe dovuto coadiuvare l'intendente nel disbrigo degli affari più rilevanti³².

Esaurito l'ambito delle questioni strutturali vennero sollevate alcune problematiche concernenti il funzionamento degli uffici. L'economato andava sottoposto ad un nuovo ordine, infatti la distribuzione degli stampati risultava lenta e complicata. Era opportuno utilizzare numeri progressivi per individuare i moduli e, nel contempo, procedere ad una loro distribuzione periodica. Occorreva poi un piano di riorganizzazione interna degli archivi delle Intendenze che risultavano complicati da gestire per via dei tanti uffici che erano confluiti nella nuova struttura periferica³³. Infine, a completare il quadro delle tematiche comuni, la proposta di istituire presso ciascuna Intendenza un'unica sezione legale, mentre un solo intendente (Roma), riferen-

³¹ *Riforme*, p. 32.

³² Il Consiglio d'Intendenza non venne introdotto subito, con Depretis venne creato un organismo analogo che però concentrava al Ministero il disbrigo delle pratiche più rilevanti: cfr. decreto n. 3288 del 17 luglio 1876 che istituiva la Commissione per gli affari di maggior rilievo nelle Intendenze.

³³ Il tema dei «modelli» e della riorganizzazione dell'archivio venne preso molto sul serio: nelle *Istruzioni pel servizio interno delle Intendenze di Finanza*, Roma 1877, venne dedicato ampio spazio al titolare di funzionamento dell'archivio (pp. 35-39). Una copia del regolamento si trova fra le carte dell'Intendenza di finanza di Sassari in corso di versamento all'Archivio di Stato di Sassari.

dosi soprattutto ai reclami amministrativi, ritenne che tali reclami dovessero esser presentati a ciascun ufficio periferico³⁴.

Nel libro bianco, dopo le questioni per così dire generali la semplificazione dei servizi finanziari veniva trattata per singola materia.

1. La Ragioneria Generale. Venne chiesto a viva voce dagli intendenti di creare una sezione specializzata di ragioneria poiché si trattava di lavorazioni complesse che meritavano di esser trattate da impiegati specializzati. In effetti, la separazione degli impiegati di ragioneria da quelli d'ordine fu introdotta e fu un bene perché le difficoltà introdotte con il nuovo sistema di contabilità a partita doppia creavano problemi anche ai ragionieri. Al riguardo appare illuminante la testimonianza di Nestore Gerbini, un ragioniere che svolse la sua carriera nella ragioneria delle Intendenze di finanza.

Io ho frequentato il corso di amministrazione e ragioneria dell'Istituto Tecnico e non ero dei peggiori scolari. Orbene, quando entrai nelle Intendenze, uffici dove trattasi la materia che non solo un ragioniere, ma ogni semplice cittadino, dovrebbe nel proprio interesse conoscere, mi ritrovai come in un mondo nuovo, e dovetti mettermi con l'arco dell'osso a studiare senza posa, se volli dirozzarmi un poco. Tale è la sorte di tutti i giovani ragionieri [...] perché l'insegnamento della ragioneria, come quello di molte altre discipline, è nelle nostre scuole un inganno³⁵.

Un'altra modifica richiesta concerneva la soppressione del controllo preventivo della Corte dei conti, mentre si reclamava in generale di «restringere le attribuzioni della Corte alla sola revisione dei conti»³⁶.

2. Tesoro (riscossione; versamento delle entrate; pagamenti). In materia di versamenti dei contabili gli intendenti lamentarono l'inutile aggravio di lavoro recato loro dalla illogica imputazione ai vari capitoli, specie in materia di demanio. In sostanza chiesero di sopprimere il c.d. «modello 228 o renderne più agevole la formazione»³⁷. Dal punto di vista dei ritardi che si verificavano per il pagamento delle somme dovute ai creditori dello Stato che non risiedevano nel capoluogo di Provincia, molti intendenti ritenevano che la soluzione dovesse consistere nell'imporre agli esattori l'obbligo al pagamento, «fis-

³⁴ *Riforme*, pp. 37-49.

³⁵ N. GERBINI, *La ragioneria nelle intendenze di finanza, ovvero l'organismo e le funzioni della finanza italiana*, Pavia 1889, pp. 3-4.

³⁶ *Riforme*, p. 53.

³⁷ *Ivi*, p. 62. Il rilievo venne accolto; in pochi anni i modelli vennero semplificati, il loro numero ridotto a soli 13. Cfr. *Istruzioni pel servizio interno*, pp. 20-39.

sando le scadenze in modo che rimanessero sempre i fondi necessari all'uopo»³⁸.

3. Debito pubblico. Con il recente passaggio del servizio del Debito pubblico dalle Prefetture alle Intendenze si era reso necessario aumentare i posti in organico³⁹ e dare linee di lavoro certe per l'attività degli uffici. La soluzione migliore sembrava quella di creare collegamenti diretti fra le Direzioni generali e le sezioni dell'Intendenza⁴⁰. Un problema particolare si poneva, poi, per gli impiegati che «maneggiano valori»: alcuni intendenti ritenevano utile predisposizione una cauzione, altri reputavano sufficiente adottare un sistema di visti in capo all'intendente, e con esso integrare il sistema di cedole quietanzate⁴¹.

4. Macinato. Venne sottolineato che, trattandosi di materia estremamente tecnica, era necessario che l'intero servizio concernente la tassa sul macinato fosse affidato ad uffici tecnici. Fu quindi proposto da alcuni intendenti non solo di aggregare alle Intendenze gli uffici tecnici del macinato ma di «affidare loro tutti gli altri servizi finanziari che po[tevano] avere relazione» con quella tassa; per altro venne fatto notare che la compilazione di elenchi di carico quindicinali era un'operazione che portava «grande fatica» e meglio sarebbe stato compilare dei registri con i c.d. ruoli dei mulini con cadenza mensile⁴².

5. Gabelle. Il tema dell'accentramento del servizio e dei rapporti con le strutture periferiche assumeva un grande rilievo soprattutto in materia gabellaria. Gli intendenti rilevarono che, assai più delle altre direzioni generali, quella delle Gabelle svolgeva un ruolo ingombrante e, privando gli intendenti delle funzioni concesse dal regolamento 18 dicembre 1869, non faceva progredire e migliorare il servizio. In sostanza, il ramo dell'amministrazione delle Gabelle necessitava di un maggior coordinamento fra centro e periferia e di norme di riordino amministrativo. Fu evidenziato anche un difficile

³⁸ *Riforme*, p. 65.

³⁹ Cfr. decreto n. 2029 del 18 luglio 1874 e decreto n. 2058 del 20 settembre 1874.

⁴⁰ Nell'amministrazione del Debito pubblico non vi era una parificazione dei gradi e delle classi d'impiegati. Era necessario introdurre nuove regole di semplificazione e dare regole certe e uniformi. Lo aveva riconosciuto anche Minghetti nella Seduta dell'11 maggio. Vedi *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, p. 574.

⁴¹ Ivi, pp. 83-85. Si noti che i titolari degli uffici demaniali di riscossione erano già «forniti di cauzione e pagati ad aggio», GERBINI, *La Ragioneria nelle Intendenze*, p. 109.

⁴² *Riforme*, pp. 92-93.

rapporto fra intendenti e ispettori doganali, come pure farraginoso risultava il rapporto con i ricevitori doganali. Infine, il sistema di arruolamento delle guardie doganali fu giudicato difettoso: «vi si raccolgono tutti i vagabondi e gli oziosi». Le regole per l'arruolamento, invece, avrebbero dovuto prendere ad esempio l'arma dei carabinieri «scegliendo le guardie fra i soldati che non avessero mai subito punizioni»⁴³.

Dal quadro delle proposte degli intendenti, qui solo in parte richiamate, si evince un ragionamento lineare che porta, forse per la prima volta, alla decisa emersione di complesse e variegate istanze provenienti dalla periferia. Le risposte del centro, come si vedrà, arrivarono solo in parte.

La lettera circolare del 12 settembre 1875 e la formazione del "libro bianco" sulle riforme dell'amministrazione finanziaria

La terza fase nelle riforme ha inizio nel settembre 1875 con un nuovo coinvolgimento della dirigenza periferica. Con la circolare n. 1350 – che aveva risvolti molto più tecnici e specifici della precedente – si chiedeva agli intendenti di finanza di esprimere pareri e formulare osservazioni intorno a quattro proposte suggerite dalla Direzione generale del Tesoro. In genere le proposte trovarono interesse e favorevoli riscontri da parte degli intendenti. Così si ipotizzò di istituire un controllore responsabile con cauzione presso le Tesorerie provinciali, che avrebbe permesso di avere un funzionario responsabile e professionalizzato per la gestione del servizio⁴⁴. Un altro elemento di semplificazione fu introdotto con l'esonero dei tesorieri provinciali dalla tenuta di molteplici registri, e soprattutto dalla produzione di fatture di versamento in accompagnamento alle matrici dei bollettari⁴⁵.

⁴³ Ivi, p. 157. Si noti che nonostante le difficoltà organizzative il gettito della tassa sul macinato nel 1875 risultava cresciuto. Minghetti sottolineò il fatto nell'esposizione finanziaria alla Camera del 16 marzo 1876 (*Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, VII, Roma 1880, p. 151).

⁴⁴ *Riforme*, p. 267. Un problema spinoso era quello dei rapporti fra Prefetture ed Intendenze per l'applicazione della contabilità speciale. In argomento si veda il parere pubblicato su «Rivista amministrativa del Regno», XXV (1874), pp. 373-376.

⁴⁵ Nel 1876 la Commissione parlamentare di vigilanza sull'andamento del debito pubblico aveva sottolineato la necessità di decentrare il servizio dando maggiori poteri agli intendenti. Inoltre, «con provvedimento del 4 dicembre 1876 l'amministrazione delegò agli intendenti di finanza la facoltà di convalidare [...] le cedole irrego-

Posizioni più articolate emersero in ordine alla proposta relativa agli stipendi che prospettava la soppressione delle note nominative e l'istituzione dei libretti pagatoriali. Si rilevarono favorevoli la maggior parte degli intendenti, perché a loro avviso attraverso i libretti avrebbero avuto un maggior controllo delle partite stipendiali. Gli intendenti contrari paventarono l'aggravio di lavoro che ne sarebbe derivato: il sistema vigente delle note richiedeva «un lavoro molto minore di quello che occorrerebbe con il sistema dei libretti»; a Bologna, spiegò l'Intendente, «vi [erano] 120 note che comprend[evano] 1400 partite e basta[vano] 120 registrazioni ed ordini di pagamento, laddove con i libretti ne [sarebbero] occor[si] 1400; il lavoro che [sarebbe] ve[nuto] ad accumularsi nel controllo della tesoreria sarebbe [stato] enorme»⁴⁶.

Alla fine del 1875 gli uffici di Minghetti furono in grado di comporre e articolare le *Riforme nell'Amministrazione Finanziaria. Circolari del Ministro delle Finanze – sunto delle risposte degli intendenti*, opera imponente, stampata all'inizio del 1876, che abbiamo definito un libro bianco dell'amministrazione finanziaria. Nelle 300 pagine del volume, frutto del lavoro di ascolto e di riflessione promosso da Minghetti, si raccolgono idee, valutazioni e proposte che fornirono le linee guida dei programmi di riforma dell'amministrazione finanziaria per molti anni a seguire. Alcune di esse trovarono applicazione nel breve periodo, altre furono recepite dai governi della Sinistra, altre infine sarebbero state attuate molto tempo dopo: si pensi alla lungimirante idea di riunire gli uffici finanziari in un unico ufficio periferico attuata solo recentemente⁴⁷.

Il migliore funzionamento della amministrazione finanziaria diede i suoi frutti: all'inizio del 1876 l'imposta di ricchezza mobile «registrò un aumento del gettito di più di venti milioni»⁴⁸. Certamente, ben altra attuazione e ben altra portata avrebbe potuto avere il lavoro

larmente staccate dalle cartelle del consolidato». Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, Relazione della Commissione di vigilanza sull'andamento del Debito Pubblico per l'anno 1876, presentata dal Ministro Magliani, AP, Sess. 1878-79 – XII Legislatura – Documenti, p. 135.

⁴⁶ *Riforme*, p. 273.

⁴⁷ Sul processo di riunione degli uffici finanziari si veda D. SANNA, *Il Ministero delle Finanze. Dall'Agenzia delle Tasse all'Agenzia delle Entrate (1861-2001)*, Milano 2003.

⁴⁸ G. MARONGIU, *Storia del fisco in Italia*, I, *La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino 1995, p. 292. Un quadro schematico delle entrate lo ritroviamo in appendice al volume di ROMANI, *Storia economica*, pp. 440-444.

promosso dal ministro Minghetti se la sua opera di governo fosse continuata. Due giorni dopo aver annunciato alla Camera il raggiungimento del pareggio, si concluse la sua esperienza di governo e la stagione della Destra: era il 18 marzo del 1876.

DANIELE SANNA
Università di Pavia