

Fabrizio Marinelli
Fabrizio Politi

Fisco e Stato moderno



Giappichelli

Presentazione

Il presente volume mira a fornire uno strumento didattico sul ruolo delle discipline fiscali e delle politiche di bilancio (e dunque del “Fisco”) nello sviluppo dello Stato moderno. La nostra intenzione è quella di fornire ai discenti una prospettiva storica di esame dell’evoluzione della normativa tributaria e del ruolo economico dello Stato moderno collocandola all’interno degli sviluppi dello Stato moderno allo scopo di evidenziarne le peculiarità, i singoli significati e le interconnessioni con le altre discipline giuridiche. Siamo consapevoli che l’ampiezza del tema ed i numerosi profili degni di approfondimento rendono incompleta la presente esposizione che però, come detto, non ha pretesa di esaustività ma intende costituire un momento di riflessione sulla storia di alcuni decisivi snodi dell’esperienza giuridica dello Stato moderno, e dell’Italia in particolare. Da questa prospettiva, emerge come le politiche di bilancio e le connesse normative tributarie abbiano giocato – e continuino a giocare – un ruolo decisivo nei rapporti fra potere pubblico e dimensione privata. Il nostro auspicio è quello di mostrare ai giovani in formazione la poliedricità e ricchezza dell’esperienza giuridica anche da questo specifico angolo di osservazione.

L’Aquila, 4 novembre 2022

Gli autori

Parte prima
di Fabrizio Marinelli

Capitolo primo

Lex mercatoria e fisco dal Medioevo alla Rivoluzione francese

Sommario: 1. L'invenzione del diritto commerciale da parte dei mercanti medievali. – 2. Il problema del divieto evangelico dell'usura: i banchieri di ieri. – 3. Il prelievo fiscale tra Medioevo e Rinascimento. – 4. Lo Stato moderno e la sua appropriazione del diritto: le ordinanze di Colbert. – 5. Le resistenze e la politica legislativa. – 6. Il diritto commerciale e la rivoluzione.

1. L'invenzione del diritto commerciale da parte dei mercanti medievali

Quando Marco Polo, nel 1271, parte da Venezia alla volta della Cina, gli strumenti giuridici a disposizione del mercante (e Marco Polo è un mercante, prima di essere un esploratore ed uno scrittore) sono assai limitati. La partita doppia, sviluppata attraverso l'algebra dei matematici arabi, viene utilizzata solo da pochi anni. La lettera di cambio è ancora lontana, la responsabilità limitata lontanissima.

Proprio in quei decenni le repubbliche marinare svilupperanno una rete di traffici in tutto il Mediterraneo che, pur nell'ormai acquisita contrapposizione tra Cristianesimo e Islam, torna ad essere il centro del mondo conosciuto, così come lo era stato al tempo della Grecia classica e dell'impero romano.

Si può quindi parlare di invenzione del diritto (nel senso del verbo latino *invenire* che significa cercare, trovare) da parte dei mercanti, che creano al loro interno le regole cui tutti gli appartenenti alla corporazione saranno vincolati, pena l'infamia e l'espulsione. Il diritto commerciale è dunque un diritto che nasce dal basso, e che si sottrae volutamente e consapevolmente alla normazione legislativa che imperatori, re, signori e comuni tentano di darsi e di dare alle comunità loro

sottoposte. Si sviluppa allora, proprio in quel periodo, un *corpus* di regole, che in anni moderni è stata definita come *Lex mercatoria*, che regola l'impresa, la responsabilità patrimoniale, l'impresa collettiva, e dunque l'accomandita, la commenda, il riparto del rischio, l'assicurazione, il credito.

Inoltre la società medievale è una società plurale, nel senso che lo stato non ha quel potere assoluto che ha assunto negli ultimi due secoli, dopo la Rivoluzione francese, e quindi anche la tassazione è plurale nel senso che il prelievo è stabilito da fonti diverse, l'imperatore, il feudatario, la chiesa, i comuni, gli ordini professionali, le confraternite religiose, le corporazioni, le abbazie. Ma prima di approfondire il prelievo fiscale nell'Europa medievale, val la pena soffermarsi sull'utilizzo del denaro e sugli effetti della morale cattolica in argomento.

2. Il problema del divieto evangelico dell'usura: i banchieri di ieri

La narrazione del diritto tributario e di quello commerciale non può prescindere, tra Medioevo e Rinascimento, dal problema della circolazione del danaro e dunque del credito. Nel discorso della montagna, o delle beatitudini, il Signore afferma: *date mutuum nihil inde sperantes* (Luca, 6, 35). Tale frase è stata interpretata dalla dottrina cattolica, in particolare dalla Scolastica, come il divieto del prestito ad interesse, in quanto all'epoca il termine "usura" definiva qualunque prestito ad interesse, e non solo quello ad interessi eccessivi, come avviene oggi. Probabilmente non è questa l'interpretazione corretta, e tra breve vi si tornerà, ma è certo che questo divieto da un lato allontana gli stati cattolici da quelli protestanti (secondo la tanto nota quanto discussa tesi sull'etica protestante e lo spirito del capitalismo formulata da Max Weber), dall'altro permette agli ebrei di accaparrarsi una grande fetta del mercato bancario, dato che essi non erano soggetti al divieto dell'autorità ecclesiastica. Si ricordi *Il mercante di Venezia* di Shakespeare, dove l'ambiguo personaggio di Shylock è rappresentato da un lato come avido usuraio ebreo, espressione del peggiore egoismo umano, ma dall'altro anche come vittima delle persecuzioni dei cristiani, rappresentati dalla aristocratica società veneziana che si serve ampiamente dei suoi danari per i propri affari ma lo disprezza nel profondo, e non permette che la figlia trovi un marito tra i suoi rampolli. L'am-

bigua duplicità dei personaggi scespiriani ci propone anche in questo caso un capolavoro letterario di grande profondità umana.

Tornando all'usura. Il significato profondo del messaggio evangelico potrebbe essere diverso da quello che si è affermato nella prima Scolastica (divieto del prestito ad interesse), perché il Signore, nel discorso della Montagna, vuol dire che chi dà il suo denaro a colui che ne ha bisogno non solo non deve richiedere gli interessi, ma neanche il capitale, in quanto soltanto così si realizza l'autentica carità cristiana. La condanna dell'usura resta comunque netta tra Medioevo e Rinascimento, e saranno proprio gli Scrovegni, usurai padovani, che affideranno a Giotto gli affreschi della cappella che dovrebbe servire a dare pubblica testimonianza dei propri peccati, nella speranza del perdono. Quindi i francescani dell'Osservanza si renderanno conto che le classi più povere hanno anch'esse bisogno di piccoli prestiti, e cercheranno di armonizzare le diverse esigenze finanziarie attraverso l'istituzione dei monti di pietà.

Dunque il finanziamento delle imprese deve trovare nuove strade, più semplici e meno pericolose. Esso viene pertanto a realizzarsi in forme societarie, fra le quali dominava la figura dell'accomandita, che nelle sue più lontane origini era stata, sotto il nome di commenda, un'operazione di credito del commercio marittimo: il capitalista affidava denaro ad un mercante dietro partecipazione agli utili che quest'ultimo avrebbe ricavato da una spedizione oltremare. Poi assunse, mentre si estendeva al commercio terrestre, la struttura di un contratto di società, utile alle parti per sfuggire al divieto canonico dell'usura e doppiamente utile alla classe mercantile, perché il capitale apportato dall'accomandante diventava capitale di rischio, meno costoso del capitale di credito. In questo senso si attua pienamente la tendenza, che si svilupperà qualche secolo dopo con le compagnie delle Indie, da parte dei mercanti, a coinvolgere nei loro affari sempre di più altre classi sociali detentrici della ricchezza.

Questa prevenzione del pensiero cattolico nei confronti dell'usura (prevenzione che perdura ancor oggi, basta por mente all'atteggiamento dei vescovi delle grandi città nella lotta agli usurai), è sempre andata insieme ad un altro fenomeno, che è quello della dematerializzazione della moneta. Il fenomeno è interessante in quanto alla moneta che vale il proprio peso in metallo prezioso (così erano le monete dell'antichità, d'oro e d'argento) si sostituisce in un primo tempo una moneta di metallo vile con in esergo la faccia dell'imperatore, che assicura in qualche modo il suo valore di cambio. Quindi a tale moneta si sostituisce

tuisce un documento cartaceo, che rappresenta sempre il valore della moneta, la banconota, ed al documento si sostituirà poi, nella contemporaneità, il file informatico. Si passa insomma da un valore pesante ad un valore sempre più leggero, che costituisce una mera rappresentazione del valore, prima certificata dall'autorità legale, poi neanche più da questa. Il mercato finanziario si sente talmente forte da poter fare a meno dello Stato nazionale. Non è un caso che il potere dei Medici a Firenze nasce dall'attività di banchiere di Cosimo, nonno di Lorenzo il Magnifico, che nella prima metà del Quattrocento si arricchisce grazie alla sua bottega di banchiere, che ha filiali in tutte le grandi città europee, da Parigi a Londra.

3. *Il prelievo fiscale tra Medioevo e Rinascimento*

Questa assenza di uno stato forte, comporta che i tributi medievali sono molto vari, ed essi per lo più rappresentano il corrispettivo di un servizio: l'abbeverata allo scopo di dissetare gli animali nei fontanili; l'acquatico, allo scopo di attingere acqua da fonti o sorgenti; l'adiutorio, ovvero una gabella *una tantum* in occasione di eventi straordinari; la decima (la grande decima era costituita dalla decima parte del grano prodotto, mentre la piccola decima si applicava sul vino, sulla canapa e su altri prodotti); l'erbativo o erbaggio, allo scopo di falciare l'erba in un prato; il ghiandatico, per raccogliere ghiande o condurre maiali nei querceti; il legnatico, o boscativo, per tagliare e raccogliere legna di alto fusto; in latino medioevale *ius lignandi*; il livello (da *libellus*, il testo che enunciava il contratto), per l'utilizzo agricolo dei terreni; macchiatico: per raccogliere legna di basso fusto, arbusti; pantanatico: per pescare anguille e rane negli stagni; pascolatico o fida, per condurre greggi al pascolo (*ius pascendi*); pedatico o *ius passi*: per attraversare o percorrere a piedi strade, sentieri o proprietà private; sulle vie, sui confini del feudo, nei passi montani, ai ponti, ai guadi, anche pedaggio; piscatico o pescatico: per catturare pesci in acqua dolce o salata; plateatico, per occupare il suolo pubblico su cui esporre la merce nei mercati; polveratico: tassa per il danno arrecato dalla polvere sollevata dal passaggio di carri e carrozze; pontatico, per transitare sui ponti doganali o di proprietà privata; portatico: dazio doganale o pedaggio riscosso alle porte della città in occasione dell'entrata di merci; relevio: una sorta di imposta di successione pagata dal feudatario al re o dagli eredi del feudatario al Re per ottenere il possesso del feudo; ripatico,

per approdare o sostare su rive di acque interne; scalatico: per caricare e scaricare merci nei porti; siliquatico: per raccogliere carrube ed altri baccelli; spicatico o spigaggio, per raccogliere spighe dopo la mietitura, in latino medioevale *ius spicandi*.

Come si vede si tratta o di obbligazioni reali, ovvero collegate ad una facoltà esercitata su beni di proprietà altrui, o forme di risarcimento per danni apportati alla comunità, o imposte su attività commerciali. La frammentazione è notevole, e manca un quadro di riferimento unitario che stabilisca categorie e principi comuni. Si tratta per lo più di tributi collegati a tradizione agricole o cittadine, diversi da città a città e da campagna a campagna, che solo con riferimento alla funzione che il tributo legittimo possono trovare (non solo in Italia, ma anche in Europa) dei punti di contatto. Di alcuni di essi è rimasta traccia anche al giorno d'oggi, pur avendo perso le caratteristiche proprie della relazione economica che giustificava il prelievo.

Quello che manca è un tributo di carattere generale, che tutti sono tenuti a pagare. Forme generali di tassazione esistono solo in relazione alla tassazione dei beni immobili, e la necessità di avere sotto controllo la situazione genererà i primi catasti, di terreni e quindi di fabbricati.

4. *Lo stato moderno e la sua appropriazione del diritto: le ordinanze di Colbert*

La Francia del Seicento appare paradigmatica dell'evoluzione sia del diritto commerciale sia del prelievo tributario. Una Francia governata da due cardinali, prima Richelieu e poi Mazzarino, descritti così negativamente da Dumas ne *I tre moschettieri* da renderci antipatico tutto un sistema di governo che sembra fondato esclusivamente sugli intrighi di corte. In effetti non è proprio così, e Dumas attribuiva ai re di Francia, in contrapposizione ai cardinali, delle qualità che essi non avevano: lo faceva perché doveva esaltare le monarchie francesi dell'Ottocento, da Luigi Filippo a Napoleone Terzo, collegandole ad un passato di cui si volevano rinverdire i fasti. Ma l'amministrazione dello Stato francese nel Seicento è eccellente, soprattutto se paragonata a quella degli altri stati europei, e le ordinanze del ministro Colbert realizzeranno il massimo dell'efficienza in un'economia governata dal mercantilismo. L'*ordonnance* del 1673, chiamata anche codice Savary per l'influenza del pensiero dell'economista Jacques Savary, produrrà

un corpo di leggi sul diritto commerciale assai apprezzabile per il tempo in cui venne elaborata.

Colbert creò un nuovo tipo di stato centralizzato, in cui gli aristocratici vennero estromessi dal governo delle province a favore degli intendenti, nuove figure di funzionari borghesi, nominati in base a criteri meritocratici e che dovevano al re la loro carriera. Venne modernizzata l'amministrazione finanziaria e fu ridotto il costo enorme connesso all'esazione dei tributi. Con modalità sbrigative vennero cancellati – o comunque fortemente ridotti – i debiti dello Stato privi di sufficiente giustificazione e si iniziò con la redazione di bilanci anche nelle provincie. Di certo Colbert non riuscì nel proposito di rendere più equo il sistema fiscale, in parte a causa delle forti resistenze che incontrava un simile proposito, in parte perché le continue guerre, volute dalla *grandeur* del Re Sole, aumentarono a dismisura le spese della corona. Egli tuttavia si impegnò nel ridurre la concessione di esenzioni ingiustificate e riuscì ad abrogarne un buon numero, incrementando altresì il peso della tassazione indiretta, cui era più difficile sottrarsi.

Il mercantilismo viene definito, in Francia, Colbertismo, in onore all'uomo che ne fu il maggior ispiratore. Esso è basato su un presupposto molto semplice. Poiché la ricchezza di uno Stato è basata sulla quantità di moneta, è necessario, per arricchire il paese ed aumentarne la potenza, incrementare le esportazioni (apportatrici di nuova moneta) e diminuire le importazioni (che fanno perdere moneta a vantaggio dei concorrenti). Si tratta di un atteggiamento oggi superato ampiamente dalle dottrine economiche, anche se qualche volta tentazioni mercantiliste sono riapparse anche in tempi moderni.

Per favorire le esportazioni, la produzione nazionale deve abbracciare il più alto numero possibile di settori merceologici e raggiungere in essi standard qualitativi così elevati, da sbaragliare la concorrenza. Nel tentativo di raggiungere questi obiettivi, Colbert divenne il vero padre dell'industria francese del lusso. Un esempio di questo atteggiamento fu la creazione, nel 1665, della stazione di monta equina di Tarbes, allo scopo di diminuire l'importazione di cavalli dall'estero.

5. Le resistenze e la politica legislativa

Le corporazioni frapponevano molti ostacoli all'apertura di nuove iniziative economiche. Colbert li aggirò, creando le manifatture reali. Erano, queste, degli stabilimenti – a volte di proprietà della corona,

più frequentemente di privati – a cui venivano concessi vari aiuti da parte dello Stato, i quali potevano variare dai semplici sgravi fiscali alle sovvenzioni pubbliche, finanche alla concessione del monopolio in determinati settori. Per rendere più competitive le manifatture reali vennero addirittura impiegati dei vagabondi, ai quali veniva dato in cambio del lavoro soltanto cibo e alloggio.

Sorsero così le famose manifatture di Gobelins (arazzi) e Beauvais (tappezzerie); venne favorita l'industria della seta di Lione; si tutelarono le invenzioni industriali; si proibì l'emigrazione degli artigiani esperti, assumendone nel contempo dall'estero, come nel caso dei maestri veneziani esperti nella fabbricazione degli specchi e del vetro, con la conseguenza di causare alcuni incidenti diplomatici con la Serenissima Repubblica di San Marco, manifattura che verrà poi soppiantata dalla Saint-Gobain. Quest'ultima produsse il vetro per la sala degli specchi della neonata Reggia di Versailles, confermando l'utilizzo dei beni prodotti dalle industrie del lusso per i consumi della corte e per l'arredamento dei palazzi reali.

Lo Stato francese intervenne comunque anche in altri settori, cercando di strappare ad inglesi, olandesi e fiamminghi il monopolio della produzione dei panni ed incoraggiando, per evidenti motivi, l'industria metallurgica e delle armi. Si aggiunga a queste iniziative l'imposizione di tariffe doganali tese a sfavorire le importazioni ed a favorire le esportazioni.

Per garantire i predetti *standard* di qualità, che dovevano caratterizzare il prodotto francese e farlo preferire a quello dei concorrenti, le autorità stabilirono un complesso sistema di minuziosi regolamenti, che disciplinavano le varie tecniche di produzione. Far rispettare detti regolamenti, così come informare il governo dei progressi e delle necessità dell'industria manifatturiera, era compito di un corpo di ispettori, appositamente creato da Colbert, che potevano anche applicare delle pene severe in caso di violazione delle regole. Ed infatti vennero create in tutta la Francia commissioni per controllare la qualità della produzione delle fabbriche.

Colbert esercitò anche una consistente attività legislativa. Tra le iniziative di maggior rilievo, vanno ricordate le quattro Ordinanze che, emanate tra il 1667 ed il 1681, estenderanno la loro influenza sul diritto francese fino alla rivoluzione ed oltre. In ordine cronologico, esse furono: 1. *Ordonnance civile pour la réformation de la justice* (1667), sulla riforma della giustizia civile, a cui si sarebbe ampiamente ispirato il codice di procedura napoleonico; 2. *Ordonnance criminelle* (1670),

sulla procedura penale, che stabiliva un sistema decisamente intimidatorio (ad esempio, regolava in maniera minuziosa l'uso della tortura); 3. *Ordonnance du commerce* (1673), il primo "codice di commercio" dell'era moderna. Stabiliva un regolamento generale del commercio di terra e venne redatta, sentito il parere delle varie corporazioni e delle giurisdizioni mercantili, con il determinante apporto personale – lo si è già notato – del mercante parigino Jacques Savary, grande esperto di giurisprudenza commerciale. 4. *Ordonnance de la marine* (1681), che aveva ad oggetto il commercio sui mari, era una rielaborazione delle consuetudini marittime, talmente perfezionata che non solo ispirò i legislatori napoleonici, ma pure i successivi codici della navigazione.

L'Ordinanza del 1681 rispecchiava l'interesse della Francia per la marina e quindi per le colonie. Colbert era infatti intenzionato a diminuire le spese che la Francia era costretta ad affrontare, in quanto gran parte del suo commercio marittimo si svolgeva attraverso navi straniere, soprattutto olandesi. Inoltre, per consentire al paese l'approvvigionamento a basso costo di materie prime e dotarlo di sbocchi commerciali protetti dalla concorrenza, sviluppò l'espansione coloniale francese e la marina da guerra. L'importanza dell'espansione marittima intercontinentale era stata colta proprio da Colbert, in quanto il Re Sole e la sua corte pensavano praticamente solo all'espansione dei confini della Francia in Europa.

In campo militare venne ristrutturato l'arsenale di Tolone, se ne creò un altro a Rochefort e si crearono scuole navali a Rochefort, Dieppe, Saint-Malo. Con l'apporto dell'ingegnere militare Vauban vennero fortificati, tra gli altri, i porti di Brest, Calais, Dunkerque e Le Havre. I giudici erano incoraggiati a condannare alla galea il numero più alto possibile di criminali, compresi coloro per cui era prevista la pena di morte e raramente, alla fine della pena, il condannato al remo era liberato. Lo stesso destino incontravano mendicanti, contrabbandieri, coloro che avevano partecipato ad una rivolta, nonché schiavi africani, russi, turchi ed irochesi. Venne valorizzata anche la marina mercantile, imponendo tributi supplementari alle navi costruite all'estero e sgravi fiscali a quelle costruite in Francia. Analogamente alle leggi che proibivano l'emigrazione di lavoratori esperti, poi, si stabilì la condanna a morte per il marinaio francese che avesse servito su navi straniere. Per sviluppare il commercio marittimo, si crearono porti franchi a Dunkerque, Marsiglia, Bayonne e, perché detto commercio si svolgesse in condizioni di relativa sicurezza, si combatté con decisione la pirateria.

Un ulteriore impulso al commercio su lungo raggio venne dalle

compagnie privilegiate. Si tratta sostanzialmente di società pubbliche che venivano promosse dagli stati, per attrarre capitali privati a supporto di iniziative commerciali e coloniali. Ad esse lo Stato concedeva potestà pubbliche (quale il governo dei territori da sviluppare) ed altri privilegi come l'esenzione dalle imposte, il monopolio del commercio nazionale diretto verso determinate aree, la responsabilità limitata per i soci.

Nella Francia del Seicento vennero fondate la Compagnia delle Indie Orientali, per i traffici con l'Oceano Indiano, la Compagnia delle Indie Occidentali, per quelli con le Americhe, la Compagnia del Levante (Mar Mediterraneo orientale ed Impero ottomano), la Compagnia del Senegal (coste dell'Africa), la Compagnia del Nord (mari boreali, fino ad allora monopolio degli olandesi). E sebbene queste compagnie non raggiunsero i risultati sperati, esse contribuirono al consolidamento dell'espansione coloniale francese, soprattutto nelle Antille e in Canada.

In generale, se la Francia fallì nel proposito di soppiantare i concorrenti olandesi ed inglesi nei commerci oceanici, comunque l'età del Re sole si caratterizzerà per enormi sviluppi anche nella marina mercantile, che raddoppiò il suo tonnellaggio complessivo. Colbert, inoltre, tentò di sviluppare il commercio all'interno della Francia. Fece costruire strade e canali, tra cui il Canal du midi (tra il 1666 ed il 1681), potenziando, nel contempo, i servizi postali. Lottò contro i dazi e le dogane interne, ma in questo campo la sua azione fu decisamente ostacolata da diffuse resistenze il che impedì il raggiungimento di un unico spazio doganale. Egli alleggerì le tasse sull'agricoltura, ma mantenne intatto il sistema di dazi interni sui cereali, impedendone l'esportazione, tranne che negli anni in cui il raccolto era abbondante. Il che non favorì lo sviluppo agricolo, che rimase limitato ad alcune zone dove si coltivavano prodotti speciali ad elevata resa, come la vite.

6. Il diritto commerciale e la rivoluzione

La Rivoluzione risolverà il problema del diritto commerciale utilizzando l'assolutismo legislativo. Non saranno più le corporazioni a regolare gli affari dei propri iscritti, bensì la legge, una legge che anche in tale materia affermerà il principio dell'*égalité*.

Dopo il codice civile di Napoleone, del 1804, il codice di commercio, del 1807. Rispetto al codice civile il codice di commercio sarà

un'opera di scarso pregio, ma gli antichi privilegi delle corporazioni mercantili verranno ad essere spezzati: l'uguaglianza rivoluzionaria si declina anche nel diritto commerciale, e questo si riduce a mero diritto interno alla classe dei commercianti. Il diritto civile, basato sulla proprietà fondiaria, resta estraneo al diritto commerciale, assicurandosi così una più ampia tutela ai beni del non commerciante. La ricchezza borghese viene salvaguardata e le esigenze della proprietà prevalgono su quelle della circolazione con riferimento ai beni immobili, quelli che assicurano la ricchezza delle classi agiate (i terreni in campagna, i palazzi in città). Diverso il discorso con riferimento ai beni mobili, perché in questo caso si affermerà la regola possesso vale titolo, ovvero un sistema di circolazione fondato sul possesso e dunque sulla semplicità degli scambi, in cui è la proprietà ad essere sacrificata alla circolazione dei beni stessi.

Il diritto commerciale resta così all'interno del diritto civile ed i tentativi di Toubeau, capo dei mercanti di Bourges, di riscoprire le origini nell'istituzionalismo organico di derivazione medievale saranno vani. Il liberalismo economico non vuole che si torni indietro, ed i privilegi dei mercanti verranno spazzati via insieme a quelli dei nobili. Tuttavia occorrerà aspettare solo pochi decenni, la Rivoluzione si esaurisce, ed i privilegi dei mercanti torneranno più forti di prima.

Capitolo secondo

Lo stato liberale e il fisco

Sommario: 1. La destra storica e il mito del pareggio di bilancio. – 2. L'autonomia del diritto commerciale. – 3. La politica fiscale della sinistra storica. – 4. L'età di Giolitti. – 5. La politica fiscale durante la prima guerra mondiale.

1. La destra storica ed il mito del pareggio di bilancio

Il 17 marzo 1861 veniva proclamato il Regno d'Italia, sotto la guida del Re Vittorio Emanuele II e del Presidente del Consiglio Camillo Benso Conte di Cavour. Ma al Regno mancavano ancora diverse parti della penisola, come il Veneto, il Friuli, il Trentino-Alto Adige e soprattutto Roma. Cavour morirà nel giugno dello stesso anno ed al suo posto andrà Bettino Ricasoli, primo Presidente del Consiglio non piemontese. Ricasoli era infatti toscano, viveva tra Firenze ed il Castello di Brolio, nel Chianti senese, dove possedeva vasti appezzamenti di olivi e di vigne.

I problemi cui Ricasoli dovette far fronte furono rilevanti, anche perché discendevano dal diverso grado di sviluppo economico che avevano le varie regioni italiane, soprattutto il Mezzogiorno rispetto al centro-nord. La destra storica ritenne che la soluzione del problema fosse il pareggio del bilancio, e lo raggiunse nel 1876: artefici furono il ministro delle finanze Quintino Sella e il presidente del Consiglio Marco Minghetti, ultimo esponente della destra storica, che di lì a due giorni dopo l'annuncio del pareggio si sarebbe dimesso. Il pareggio del bilancio, infatti, non aveva solo un valore economico, ma anche un valore istituzionale, aspetto questo che venne poi abbandonato dalla sinistra storica e recuperato solo in età giolittiana. Tuttavia il pareggio del bilancio, realizzato anche grazie ad una politica fiscale rigorosa, ebbe il merito di tranquillizzare i mercati e di favorire gli investimenti stranieri.

Altri problemi affaticavano l'Italia unita. La lotta al banditismo venne affrontata dal ministro Pica, autore della legge che porta il suo nome, in modo autoritario, volto a stroncare il fenomeno con la forza, senza porsi il problema degli aspetti che conducevano tanti meridionali ad abbracciare il brigantaggio: la povertà, la coscrizione obbligatoria, il latifondo, l'impressione (giusta o sbagliata che fosse) che i piemontesi si comportassero da conquistatori, né più né meno degli spagnoli del Seicento. A ciò si aggiunge la tassa sul macinato, vista come particolarmente odiosa, per di più volta ad un pareggio del bilancio che appariva del tutto incomprensibile sia alle classi popolari sia a quegli intellettuali, come Giustino Fortunato, che si sforzavano di comprendere e di far capire la delicatezza della situazione economica del Mezzogiorno.

Peraltro l'unificazione portò con sé l'abolizione delle dogane, e questo ebbe un effetto, nell'immediato, non positivo per i territori appartenuti al regno delle Due Sicilie. Gli effetti positivi, per quanto limitati, si sarebbero visti in prospettiva, tuttavia tale politica liberista in concreto favorì l'economia settentrionale, cui si apriva un ampio mercato per vendere i propri prodotti, piuttosto di quella meridionale, incapace di sfruttare a sua volta la possibilità di esportare soprattutto i prodotti agricoli. Il che comporterà, ulteriormente, il crescere del fenomeno dell'emigrazione, che sottrarrà all'economia locale le braccia e le intelligenze migliori.

2. L'autonomia del diritto commerciale

L'evoluzione del diritto commerciale nella prima metà dell'Ottocento in Francia ed in Italia sarà incentrata sull'opportunità di unificare la materia con il diritto civile (unificazione per la quale bisognerà attendere ancora un secolo), ma in particolare in Italia era iniziata la tendenza ad imitare i modelli transalpini, e già nella seconda metà del secolo, soprattutto in Germania, si tornerà a proporre un diritto commerciale separato da quello civile. È un diritto che torna a privilegiare i commercianti, e che alle loro esigenze sacrifica ogni diverso interesse, nella convinzione – tutta da dimostrare – che l'interesse dell'imprenditore sia anche quello della nazione. Il maggior studioso del diritto commerciale italiano, Cesare Vivante, che pur proveniva da una famiglia veneziana di commercianti ebrei, ben evidenzierà questi problemi nella sua prolusione bolognese del 1888, sottolineando con energia la sua disapprovazione:

“*Deploro – scrive Vivante – che una legge di classe (il codice di commercio, appunto) perturbi quella solidarietà sociale che dovrebbe essere il supremo intento di ogni legislatore. Forte della sua legge professionale il commerciante ha diritto di negare ogni dilazione ai suoi debitori, può esigere pe’ suoi crediti un interesse più alto e farlo decorrere contro di essi anche quando il codice civile non lo consente, può provare i suoi diritti con ogni larghezza di prove, colpire i suoi clienti di decadenze inflessibili e di rapide prescrizioni; può invocare dal giudice contro di loro, senza che ne abbiano tempo per difendersi, provvedimenti eccezionali, come il sequestro, la perizia e la vendita all’incanto; può ricorrere a procedimenti abbreviati e sommari, e può costringere i suoi debitori a difendersi come convenuti là dove egli tiene il centro de’ suoi affari (poiché il codice di procedura civile consente nelle materie commerciali di proporre l’azione davanti l’autorità giudiziaria del luogo in cui fu fatta la promessa e la consegna della merce, così chiunque faccia un acquisto presso un commerciante può essere citato da quest’ultimo fuori del proprio domicilio)”*”.

Vivante pubblicherà nel 1893 il primo volume del suo *Trattato di diritto commerciale*, la cui intera realizzazione lo impegnerà per oltre un decennio. Egli si rende conto della difficoltà di chiudere gli istituti del diritto commerciale all’interno di un codice, e ne propone strutture agili e facilmente adattabili alla sua evoluzione: proprio per questo studia anche i profili pratici e tecnici della materia attraverso l’esame dei provvedimenti giurisdizionali, delle prassi delle camere di commercio, degli usi commerciali, in tal mondo sviluppando una concezione organica del diritto commerciale, strettamente legata alla realtà degli affari. In questa direzione la connotazione storica del diritto commerciale si manifesta con evidenza: prova ne sia l’attenzione che Vivante dedicherà al diritto delle assicurazioni, ed in particolare all’assicurazione sulla vita.

Un impegno che condurrà, nel 1903, alla pubblicazione della *Rivista di diritto commerciale*, sotto la direzione del Vivante stesso e del suo giovane allievo Angelo Sraffa. Una pietra miliare per l’evoluzione novecentesca del diritto commerciale.

3. La politica fiscale della sinistra storica

Quando la sinistra storica, con Agostino Depretis, andò al Governo, il programma era assai ambizioso: allargamento del suffragio elettorale, istruzione primaria gratuita e obbligatoria, decentramento am-

ministrativo, prassi amministrativa, giudiziaria e di polizia più garantista e rispettosa dei diritti dei cittadini.

Ovviamente queste riforme avrebbero avuto un costo rilevante, ed infatti dal pareggio di bilancio faticosamente raggiunto dalla destra storica si passò ad un disavanzo permanente, in quanto il debito assorbiva quasi la metà delle entrate.

Nel 1884 il ministro delle finanze Agostino Magliani aveva abolito del tutto la tassa sul macinato, dando respiro ai ceti più poveri, ma tale tassa venne rimpiazzata con altre, ad esempio quella sullo zucchero. La necessità di finanziare le opere pubbliche, soprattutto un imponente sviluppo della rete e del traffico ferroviario, condusse ad un ruolo sempre più marcato dello stato nell'economia, e questo fenomeno produsse anche dei riflessi sulla classe politica, favorendo quello che sarebbe stato chiamato, con termine utilizzato in chiave negativa, *trasformismo*. Senza entrare nel dettaglio, le fazioni più moderate della destra e della sinistra storica iniziarono a collaborare allo scopo di permettere la formazione di governi cosiddetti "istituzionali", in grado di opporsi alle spinte cattoliche, radicali e socialiste che iniziavano a manifestarsi nel paese e nel Parlamento.

Tuttavia una vera e propria riforma del fisco, a tratti invocata, non venne realizzata, anche perché Magliani sosteneva che per realizzare una riforma efficiente occorreva raggiungere il pareggio del bilancio, il che di fatto rinviava *sine die* tale riforma.

La redazione di un nuovo catasto, voluta soprattutto da Angelo Mesedagna, razionalizzò la riscossione dei tributi fondiari, ma non si riuscì a rettificare le entrate in relazione alle rendite, così come opportunamente proposto da Quintino Sella, che però morì proprio nel marzo del 1884. La necessaria equità tributaria non venne raggiunta, ed anzi le sperequazioni aumentarono proprio con riferimento ai tributi locali: dando maggiore autonomia ai Comuni (il che rientrava nel programma della sinistra) i debiti degli enti locali andarono aumentando in misura rilevante, a fronte di un riformismo abbastanza cauto: l'unica vera riforma sociale di quegli anni è una timida riforma della scuola. Tuttavia la sensibilità sociale in quegli anni crebbe, grazie sia al diffondersi del pensiero socialista, sia alla dottrina sociale della Chiesa voluta da Leone XIII nella sua enciclica *Rerum novarum*, sia ad una presa di coscienza del pensiero liberale più avvertito.

In questo quadro, al Depretis succedette Francesco Crispi, il quale impostò la sua politica nel senso di una svolta rappresentata da maggiore energia e maggiore coerenza. La visione di Crispi si caratterizzò

zava per un superamento delle differenze tra destra e sinistra storica, per uno stretto collegamento tra politica interna e politica estera, per un deciso rafforzamento del ruolo dello stato nell'economia, per la riforma delle amministrazioni comunali. La politica estera si caratterizzerà per una sempre più convinta adesione alla triplice alleanza con Austria e Germania, e con un inasprimento dei conflitti con la Francia sulle questioni doganali. Gli industriali, dal canto loro, diffideranno della politica coloniale, preferendo i mercati europei ed ancor più che i capitali necessari ad una politica di potenza venissero utilizzati in patria.

In realtà il Ministro delle finanze Magliani non riesce a gestire la situazione, elabora politiche di corto respiro, delude sia gli industriali sia le classi meno agiate ed infine, il 29 dicembre 1888, si dimette. Al suo posto viene nominato Berardino Grimaldi, giurista calabrese di notevole spessore, mentre al Tesoro andrà il senatore Perazzi, con Sidney Sonnino come sottosegretario. Ma durarono assai poco, perché già nel 1889 vennero sostituiti. Come disse Antonio Salandra, le aspirazioni non coincidevano con i mezzi a disposizione. Crispi voleva spendere, soprattutto per le forze armate, mentre i ministri delle finanze e del tesoro si rendevano conto della necessità di risparmiare.

4. L'età di Giolitti

Il compito di risparmiare venne affidato al marchese di Rudinì, incaricato il 9 febbraio 1891 di formare il nuovo governo. Ed effettivamente di Rudinì risparmiò, ma ciò lo pose in contrasto con la corona, che se ne sbarazzò ben presto sostituendolo con Giovanni Giolitti. La politica democratica di Giolitti era volta a contenere le spese militari e la pressione fiscale, a favorire l'istruzione pubblica e le condizioni delle classi lavoratrici, nonché ad espandere l'industria e l'agricoltura. In questa ottica Giolitti cercò di superare l'esagerato protezionismo della politica crispina, il malfunzionamento degli istituti di credito (è di quegli anni lo scandalo della banca romana), riscoprendo l'obiettivo del pareggio del bilancio e comunque favorendo una drastica riduzione delle spese non necessarie. Ma sarà proprio lo scandalo della Banca romana a portare il governo Giolitti alle dimissioni, ed a favorire il ritorno di Crispi.

Egli represses brutalmente le insurrezioni siciliane, caratterizzandosi per una politica antisocialista e soprattutto antipopolare, che di fatto favorirà gli interessi degli agrari e non apporterà alcuna riforma fisca-

le. Il ministro delle finanze Sonnino risanerà le finanze dello stato, ma a prezzo di grossi sacrifici che evidenzieranno la non equità degli strumenti fiscali utilizzati. Infatti il momento per riformare la fiscalità, statale e locale, introducendo strumenti più moderni, come la tassazione della ricchezza mobile, appariva propizio, ma non venne colto da una classe politica interessata principalmente da altre questioni apparentemente più attuali. Una proposta di riforma fiscale ispirata da Giolitti e proposta dal ministro delle finanze Lazzaro Gagliardo nel 1983 non venne accolta, ma soprattutto non si riuscì a far passare l'idea della necessaria progressività delle imposte, principio indigesto al pensiero liberale conservatore. Quindi le disfatte militari, e comunque l'aumento delle spese belliche, resero l'equilibrio del bilancio sempre più difficile. Scartata la progressività del sistema fiscale, l'equità divenne di fatto irraggiungibile.

Per modificare questo stato di cose occorrerà attendere il nuovo secolo, ed i primi anni del Novecento saranno in effetti caratterizzati da una evoluzione modernizzatrice del sistema tributario. Un'evoluzione che si colloca all'interno di una visione dell'economia attenta alle scelte dei paesi europei più sviluppati, le ferrovie e molti servizi vennero municipalizzati. Le imposte fondiari non aumentarono, anzi diminuirono pur in presenza di numerosi interventi di bonifica e di irrigazione, ed al proprietario coltivatore diretto vennero riservato un trattamento fiscale agevolato. Si pose attenzione allo sviluppo dei comuni, alla necessità di regole urbanistiche, allo sviluppo dell'edilizia popolare. Un'attenzione, questa, che permise lo sviluppo dei centri urbani, soprattutto quelli di medie e grandi dimensioni, che costituirono un volano per l'economia.

Certo le resistenze non cessarono, ma maturò una maggiore sensibilità nei confronti dei tributi personali e progressivi. La progressività nel 1902 venne introdotta nell'imposta di successione, e Giolitti propose un'imposta comunale di famiglia che tenesse conto della situazione complessiva della famiglia in modo da agevolare le famiglie più povere e numerose. Si susseguirono diversi progetti, tutti incentrati sulle virtù di una tale imposta, virtù autorevolmente sottolineate anche da Luigi Einaudi. Inoltre proprio in quegli anni venne favorita l'autonomia dei comuni in materia di entrate e di spese, il che condusse ad un maggiore equilibrio sia nel rapporto tra finanza statale e finanza locale, sia con riguardo alla complessiva equità dell'intero sistema.