

## PREFAZIONE

Questo breve saggio si propone di analizzare e confrontare il sistema finanziario del regno di Sardegna con quello delle Due Sicilie alla luce delle moderne teorie.

È un argomento sul quale la storiografia più recente di parte borbonica si è molto concentrata esaltando, in una scelta che ritengo puramente apologetica, quello duosiciliano per alcuni suoi punti di forza risiedenti nei bassissimi livelli d'imposizione e la semplicità nella riscossione. Ma è intuitivo tuttavia che il sillogismo, elemento fondante di questa filone storiografico, non ha alcun fondamento scientifico: avere un esiguo numero di tasse, non implica affatto che un sistema finanziario sia in grado di realizzare una qualche forma, sia pur minima, di «equità orizzontale» e «verticale»; una giusta leva nell'utilizzo d'imposte dirette e indirette e in tal senso avere caratteri di "razionalità".

Fin dalla prima metà del XIX secolo non sono mancati autori che si sono occupati della materia<sup>1</sup>, e il dibattito è, come detto, ancor in corso; ma a ben vedere tali opere hanno a fattor comune considerazioni di carattere descrittivo-statistico: semplici enumerazioni di contribuzioni, di tasse, di dazi, la quantificazione del gettito, le modalità di riscossione etc. Lo stesso Ludovico Bianchini, nella sua imponente opera *Storia delle finanze del regno di Napoli*, non si allontana molto da questo paradigma.

Nessuno ha mai studiato (e confrontato) i due sistemi su basi, per così dire, scientifiche; sui quei principi elaborati dalla Scienza delle Finanze ormai già da qualche secolo e che oggi riteniamo essenziali, al punto da essere assurti, per taluni casi, a precetti di rango costituzionale: la progressività dell'imposta, la completezza del sistema, la capacità contributiva, gli effetti distorsivi di un'imposta rispetto all'altra, la distribuzione delle stesse sui vari ceti sociali, le esenzioni di determinate tipologie di reddito etc.. Tutti aspetti che sono fondamentali per giudicare il grado di efficienza, efficacia, e perché no! anche di civiltà giuridica di un sistema

---

<sup>1</sup> Per il Regno delle Due Sicilie utile può essere la consultazione di A. Scialoja, *I bilanci del regno di Napoli e degli Stati sardi*, Napoli 1858; M. Rocco, *Le finanze del reame delle Due Sicilie e la pubblica prosperità in confutazione dell'opuscolo intitolato "I Bilanci del regno di Napoli e degli Stati Sardi"*, Napoli 1858; Dalloz, *L'amministrazione finanziaria del regno delle Due Sicilie- giurisprudenza generale*, Napoli, 1828; F. Dias, *Amministrazione finanziaria del regno delle Due Sicilie*, Napoli, 1856. L. Bianchini *Storia delle finanze del regno di Napoli*, Napoli, 1834. Molto meno i testi disponibili per il Regno di Sardegna: L. Serristori, *Statistica del reame di Sardegna*, Firenze, 1835; G. Caudina, *Cenni sulle principali riforme operate nel regno di Sardegna dal 1833 al 1848*, Torino, 1848.

## Prefazione

finanziario, a sua volta espressione della complessità di una società in un determinato momento storico.

Il sistema finanziario è espressione anche delle classi al potere in un determinato momento storico.

Lungo tutto il medioevo, parlare di un sistema finanziario in Europa, appare sicuramente eccessivo. La conflittualità politica e militare che caratterizzò quel periodo, l'atomizzazione dei poteri civili, tipica dell'età feudale, produceva una tassazione a livelli politici multipli e con diversi criteri; criteri privi di un minimo di base scientifica, con la conseguenza che il sistema non era dotato di alcuna «logicità» o «razionalità». Era una tassazione che oggi definiremmo di “emergenza continua”, a supporto delle politiche espansionistiche dei vari signori feudali prima e degli stati nazionali dopo, basata, spessissimo, su di un'unità impositiva collettiva (il fuoco, la famiglia o il *focatico*) o, in altri casi, a testa (il *testatico*) e il metodo d'imposizione era il c.d. «a ripartizione», prestabilito cioè a inizio anno e svincolato da ogni reale condizione di ricchezza del soggetto passivo. Per non parlare poi dei sistemi di riscossione. Nell'alto medioevo avvenivano *manu militari*, nel basso medioevo, con il mercantilismo e l'accumulazione originaria del capitale, si sviluppò la forma dagli *arrendamenti* (cioè la riscossione in appalto a privati). Un sistema che se da un lato consentiva un gettito sicuro e immediato (versato dall'arrendatore), dall'altro lasciava il cittadino completamente alla sua mercede nel massimizzare il profitto.

Nell'epoca immediatamente precedente la Rivoluzione francese, gli elementi essenziali e la struttura del sistema tributario degli stati europei erano generalmente modellati su quello francese ad eccezione della Gran Bretagna. Le principali imposte dirette erano: il *vingtième* del reddito dei contribuenti, che era l'imposta ordinaria; *l'impôt sur le revenu* ossia un'imposta straordinaria, ma ripetutamente applicata su ogni specie di reddito, soprattutto sui redditi della nobiltà; la *taille*, che colpiva la proprietà Fondiaria, e da cui erano esenti i nobili, il clero e molte persone che esercitavano alti uffici nello Stato; le *donazioni* del clero, versate a titolo straordinario, ma rinnovate frequentemente; la *capitazione*, imposta generale personale sul reddito; la *corvée royale*, che consisteva in prestazioni di lavoro per la manutenzione delle strade, anche se fu trasformata in prestazione monetaria già nel 1787. Le imposte sui trasferimenti con-

## Prefazione

sistevano nei diritti di *sigillo*, di *controllo*, d'*insinuazione* e nel *centième denier*. Colpivano i trasferimenti dei beni, specialmente immobili, tra vivi o per causa di morte, e su altri atti giuridici. Le imposte sui consumi erano riscosse sotto forma di dazi d'importazione e d'esportazione, e di dazi interni sugli oli, sul sego, sul cuoio, sugli oggetti di ferro e sul sale. Quest'ultima gabella riusciva particolarmente pesante, perché ciascun contribuente aveva il dovere di comprare una determinata quantità di questa sostanza (*le devoir du sel*). Tassate erano anche le bevande mediante *les droits des aides*. Il tabacco formava oggetto di monopolio e ne era proibita la coltivazione all'interno. Negli anni 1770-80 il gettito erariale complessivo era composto di un po' meno della metà da imposte dirette; la differenza dalle imposte indirette.

Si perpetrava un vizio fondamentale: l'immunità delle classi privilegiate, che spostava il gettito sulle classi rurali soprattutto e i nascenti strati di borghesia cittadina. L'Assemblea Costituente, partendo dal principio della generalità dell'imposta e della sua ripartizione proporzionale, procedette dapprima a una riforma saggia e benefica del sistema tributario preesistente, attraverso un processo di sostituzione con nuove imposte meglio disciplinate e altrettanto redditizie; ma in un secondo momento la stessa Costituente, e più tardi la Convenzione, abrogò le imposte interne sui consumi e i monopoli fiscali, senza compensare il calo di gettito con altre entrate ordinarie, cosa che nella condizione di generale disordine e di decomposizione sociale in cui era caduta la Francia, condusse negli ultimi anni della Rivoluzione le finanze dello Stato sull'orlo dell'esaurimento. Il governo giunse a stabilire in modo durevole un nuovo sistema d'imposte soltanto dopo che, per merito di Napoleone, fu ristabilito l'ordine sociale e politico. La riforma non creò un ordinamento del tutto originale: si riconnetteva a quello precedente, anche se lo adattò, perfezionandolo, ai principî politici della Rivoluzione, già, però, attenuati dalle più temperate vedute dell'imperatore. Ebbe, inoltre, il grande pregio d'essere un sistema sufficiente, chiaro e unitario. Dove più stretto era il legame con il passato fu nel campo delle imposte sui consumi. Queste imposte, che la Rivoluzione aveva in gran parte abolito, furono di nuovo discretamente e gradatamente reintrodotte; s'impose così di nuovo il dazio sui consumi, dapprima solo in alcune città (1797-1798) e in seguito in tutti i comuni; si ristabilì l'imposta sulle bevande (1804-1808), quella sul sale (1806), il monopolio del tabacco (1808), e si aumentò anche la

## Prefazione

tariffa dei dazi d'importazione. Quest'opera di riorganizzazione riuscì a eliminare ciò che il vecchio sistema aveva di più vessatorio e ingiusto: l'abolizione delle dogane interne mentre fu ristabilita l'imposta sul sale ancorché riproposta sotto forma di monopolio abrogando il detestato sistema dell'acquisto forzoso. Furono altresì soppresse tutte le differenze prima esistenti tra le diverse provincie e le esenzioni personali relative all'imposta sul sale; fu ripristinato il monopolio sulla vendita del tabacco ma ne fu permessa, con le debite cautele, la coltivazione interna che prima era vietata. Per ciò che riguarda i diritti di registro e di bollo, furono tutti riordinati in una vasta legislazione, certamente molto fiscale, ma tecnicamente eccellente.

Più importante ancora fu la riforma operata nel campo delle imposte dirette. Alla taglia (*taille*) fu sostituita l'imposta Fondiaria (1790) che colpì tutti i proprietari di terreni e di fabbricati, più tardi (1807) perfezionata sul sistema catastale. A fianco dell'imposta Fondiaria furono istituite l'imposta Personale-Mobiliare e l'imposta Personale o *taxe du citoyen*, che rappresentava in origine un obbligo civico correlato all'esercizio dei diritti di cittadino. Fissata in una misura equivalente al prezzo di tre giornate di lavoro, era dovuta da ciascun individuo non indigente (il prezzo della giornata di lavoro variava da cinquanta centesimi a fr. 1,50). L'imposta Mobiliare fu, invece, stabilita (1796) in proporzione della pigione effettiva o presunta pagata da ciascun cittadino già sottoposto alla contribuzione personale. A queste due imposte si aggiunse quella delle Patenti (1791-1795), che in origine sostituì i precedenti diritti d'ammissione nelle soppresse corporazioni d'arti e mestieri (*maitrises et jurandes*). Colpiva tutti i redditi delle industrie e dei commerci secondo elementi di carattere induttivo che si basavano sulla natura dell'attività economica esercitata, sulla popolazione della località dell'esercizio, e sull'affitto dei locali destinati all'esercizio stesso. Completava il sistema l'imposta sulle Porte e Finestre, che come dice la sua stessa denominazione, era un'altra forma d'imposta sulla pigione, per quanto fosse generalmente anticipata dal proprietario della casa.

Si trattò di un sistema, se non completo e perfetto, certamente ammirabile per la sua giustizia, semplicità e coordinazione. A rendere generale l'imposizione su tutte le fonti di reddito mancavano ancora due elementi indispensabili, e cioè un'imposta sugli interessi del Capitale Mobiliare e un'imposta sul prodotto del lavoro personale che giunsero però solo un secolo dopo. Nel 1872 si ebbe la prima, la seconda solo nel 1917.

## Prefazione

Il tutto presentava tali caratteri di superiorità su sistema dell'*ancien régime*, che tutti gli Stati del continente, primi fra tutti proprio quelli che in seguito formeranno l'Italia, in tempi e in misure diverse, lo mutuarono nelle loro legislazioni. Soltanto in alcuni paesi si ebbero parziali ritorni all'antico ordinamento, nel periodo 1814-1848, specialmente in tema d'immunità. Si può così affermare che, pur tenendo nel debito conto la diversità della pressione del complessivo carico tributario sul reddito dei privati, gli istituti finanziari dei vari Stati del continente, dall'inizio del sec. XIX sino al 1860 circa, presentano comuni indirizzi generali e rami fondamentali dell'imposizione.

La Rivoluzione francese non esercitò invece alcuna influenza, o al più ne esercitò una molto limitata, sull'ordinamento tributario della Gran Bretagna, ma non già perché quello stato rifiutasse i principî della Rivoluzione, ma perché esso li aveva in buona parte adottati sin dall'epoca della dittatura di Cornwell (1649-1658). Di molto successivo, a partire cioè dalla prima metà del XIX secolo, è invece uno degli elementi essenziali e caratteristici del sistema tributario inglese: l'inserzione di un elemento personale su un sistema d'imposte essenzialmente reale ossia l'*income-tax*. Elemento personale che, sistematicamente osteggiato dalla finanza francese sin dall'epoca della Rivoluzione, fu in seguito accettato ed esteso ai sistemi finanziari degli altri più importanti stati civili fra cui l'italiano (1864 e 1923). E così il principio caro ai seguaci della finanza individualista, per i quali ogni unità di reddito, indipendentemente dall'entità e dalla fonte, debba essere colpito nella medesima proporzione, fu gradualmente abbandonato e sostituito con quello di adeguare l'imposta all'effettiva capacità contributiva di ciascun individuo.

In ultimo, il sistema tributario va valutato anche alla luce della "spesa pubblica". Le società moderne, molto più che in passato, offrono una serie di beni e servizi (si pensi all'Istruzione Pubblica, alla Sanità Pubblica, alle forme assistenziali e previdenziali, alla gratuità della giustizia, per citare solo le più importanti) al cittadino che hanno ovviamente un costo. Quanto maggiore è il numero e la complessità dei servizi e beni offerti, tanto maggiore è il livello di tassazione e la sua articolazione tra vari ceti sociali e, di conseguenza, tanto più complesso e articolato è il sistema finanziario.

## Prefazione

E anche in quest'ottica l'assunzione storiografica di parte borbonica, evidenzia tutti i suoi limiti: uno Stato che preleva poco, quanti e quali servizi poteva (o può) offrire?

Cercherò di rispondere a questa domanda in un mio successivo lavoro, pur delineando nella parte III i principi generali di spesa ai quali i due stati si ispiravano.

Ciro Pelliccio