

ISSN: 2038-7296
POLIS Working Papers
[Online]

Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS
Department of Public Policy and Public Choice – POLIS

POLIS Working Papers n. 186

June 2011

**Saracco e i problemi finanziari
del Regno d'Italia**

Angela Frascini

UNIVERSITA' DEL PIEMONTE ORIENTALE "Amedeo Avogadro" ALESSANDRIA

Periodico mensile on-line "POLIS Working Papers" - Iscrizione n.591 del 12/05/2006 - Tribunale di Alessandria

SARACCO E I PROBLEMI FINANZIARI DEL REGNO D'ITALIA*

Angela Frascini**
Università del Piemonte Orientale “A. Avogadro”

SOMMARIO

Giuseppe Saracco fu uno strenuo paladino della corretta gestione del bilancio ed ebbe a cuore il difficile risanamento delle finanze pubbliche. Esponente caratteristico di una tradizione tipicamente sardo-piemontese, fu molto attivo nelle discussioni parlamentari relative ai bilanci, sebbene alle sue riflessioni non sempre seguirono proposte fattive. Non mancò di assumere posizioni molto critiche nei confronti di chi proponeva politiche pericolose per gli equilibri della finanza pubblica. La sua competenza e la lunga esperienza maturata in Senato e come ministro lo portarono ad assumere la responsabilità di un governo in una situazione alquanto problematica. Il suo esecutivo, che era visto come governo di transizione, durò solamente otto mesi, ma Saracco rivendicò a sé il merito di aver tutelato l'ordine pubblico, di aver consentito la ripresa dell'attività legislativa e di aver favorito una rapida approvazione dei bilanci e della legge sull'emigrazione.

ABSTRACT

Giuseppe Saracco was a strenuous defender of proper budget management and became interested in the difficult reform of public finances. He was very active in the parliamentary debates on the budgets, although his thoughts were not always followed by concrete proposals. He became very critical towards those who proposed dangerous policies for the balance of public finance. His expertise and long experience in the Senate and as a minister led him to assume the responsibility of a government in a rather problematic situation. Its executive lasted only eight months, but Saracco claimed for himself the merit of having safeguarded the public order and having favored a quick approval of financial statements and the law on migration.

CODICE JEL: N43 – H89

PAROLA CHIAVE: Governo, Europa pre-1913 - Miscellanea

* Relazione presentata al Convegno “Giuseppe Saracco e Maggiorino Ferraris tra “lungo Risorgimento” e Stato unitario”, Acqui Terme, 8 aprile 2011

** Facoltà di Scienze Politiche – Dipartimento POLIS – Via Cavour 84 – 15121 Alessandria (Italy) – e-mail: angela.frascini@sp.unipmn.it

1. PREMESSA

Giuseppe Saracco ebbe una vita parlamentare lunghissima. Nel 1851 fu eletto deputato alla Camera subalpina di Torino e rieletto altre sei volte consecutivamente; nel 1865 fu nominato senatore del Regno, carica che mantenne fino alla morte. Ricoprì vari incarichi: sottosegretario di Stato ai Lavori pubblici (1862, con Depretis nel ministero Rattazzi), segretario generale delle finanze (1864, ministro Quintino Sella nel governo La Marmora), ministro dei lavori pubblici nel governo Depretis (1887-89) e nel governo Crispi (1893-96), presidente del consiglio dei ministri (24 giugno 1900-15 febbraio 1901) con interim al ministero dell'interno, e presidente del Senato (1898-1904). Altri incarichi li rifiutò: dal ministero degli interni, in successione a Lanza nel 1873, al ministero delle finanze offertogli da Cairoli nel 1878, alla presidenza del consiglio dopo Depretis nell'aprile 1887, al ministero degli esteri offertogli nel 1893 da Zanardelli che tentò, senza successo, di formare un governo dopo le dimissioni del governo Giolitti.

Come ricordato dal senatore Caprili nella commemorazione nel primo centenario della morte, Saracco ebbe una “costante attenzione ad una sana gestione della finanza pubblica, preconditione per la sua idea di progresso della nazione”.¹ Questo gli fu riconosciuto anche dai suoi contemporanei, in particolare da Ruggiero Bonghi² che così si esprimeva in una lettera indirizzata allo stesso Saracco: “Ella, lo dico senza nessuna ombra di ironia, è di quegli a’ quali il paese non può ricusare d’essere stato tra i più vigili sorvegliatori della sua finanza”³, e da Achille Plebano⁴ che lo definì “sagace critico della finanza”⁵. Croce lo annoverava tra gli “esperti di finanza” insieme a Sella, Minghetti e Perazzi⁶; “Spirito eminentemente critico, nessuno meglio di lui sapeva leggere fra le righe dei bilanci e rilevarne i lati deboli” così lo ricordava Tancredi Canonico, successore dello stesso Saracco alla presidenza del Senato, nella commemorazione funebre del 30 gennaio 1907⁷. Anche un illustre economista come Vilfredo Pareto parlò di Saracco in uno scritto (cartolina) a Maffeo Pantaloni del 14 novembre 1897 e sebbene non esprimesse alcun apprezzamento nei confronti dello stesso Saracco, tuttavia si trovò d’accordo con lui: “Il Saracco aveva ragione di dire

¹ Cfr. Caprili M., “Commemorazione di Giuseppe Saracco nel primo centenario della morte”, in A. Pini (a cura di), Giuseppe Saracco. L’uomo e lo statista nell’Italia post-risorgimentale, Giuffrè, 2009, p. 17.

² Ruggiero Bonghi fu scrittore, giornalista, direttore del quotidiano milanese La Perseveranza, professore universitario (a Pavia, Firenze, Roma e Torino), deputato (1860 - 1895) e Ministro dell’Istruzione Pubblica (1874 - 1876).

³ Cfr. Bonghi R., Storia della finanza italiana dal 1864 al 1868. Lettere di Ruggiero Bonghi al Commendatore Giuseppe Saracco Senatore del Regno, Le Monnier, Firenze, 1868, p. 171.

⁴ Achille Plebano, economista astigiano, fu impiegato presso il Ministero delle finanze, giornalista (fondatore e direttore de “L’Avvenire d’Italia” e direttore del “Fanfulla”) e deputato per 6 legislature consecutive (dalla XII alla XVII).

⁵ Cfr. Plebano A., Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX, Roux e Viarengo Editori, Torino, 1900, vol. II, p. 132.

⁶ Cfr. Croce B., Storia d’Italia dal 1871 al 1915, Bari, Laterza, 1928, p. 50.

⁷ Cfr. Senato del Regno, *Atti parlamentari. Discussioni*, 30 gennaio 1907.

che l'Italia era povera, ed il Rudini ha avuto torto di volere fare credere il contrario nel suo discorso di Torino.”⁸

L'attenzione di Saracco fu rivolta, in particolare, al pareggio del bilancio e alla rigorosa gestione delle risorse pubbliche, problematiche ancora oggi assai attuali, e quindi il merito che gli viene ampiamente riconosciuto è senza dubbio quello di avere cercato di porre ordine nel caos dei bilanci e di avere speso le migliori energie intorno al problema della finanza dello Stato⁹. Il problema del pareggio era particolarmente sentito, tanto da far dubitare lo stesso Cavour della sopravvivenza dello stato unitario nel caso di un suo mancato raggiungimento; in una lettera a Nigra, datata 14 febbraio 1861, Cavour scriveva, infatti: “(...) la questione finanza è ora la più importante di tutte. Se non ristabiliamo l'ordine in essa, se non giungiamo a entrare in una via che ci conduca al pareggio delle entrate colle spese, l'Italia si sfascerà”¹⁰.

Prima di analizzare il contributo di Saracco alla trattazione di questi temi, sembra utile richiamare brevemente alcune considerazioni riguardanti la finanza statale negli anni immediatamente successivi all'unità.

2. LA FINANZA STATALE NEI PRIMI ANNI DELL'UNITA'

La situazione era veramente difficile e così descritta da Plebano, acuto studioso dell'epoca: “Chi amasse riassumere in un solo concetto quale sia stata la sorte della finanza italiana (...) potrebbe con verità affermare che essa fu condannata a vivere in una perenne illusione, per la quale alle reiterate speranze di prossima sistemazione sempre succedeva inesorabile il disinganno del persistente dissesto. I ministri che (...) immaginarono e propugnarono un proprio piano di finanza, mercé cui dovevano essere saldate le deficienze del passato ed il bilancio nazionale trovarsi in grado di raggiungere, in un momento più o meno lontano ma certo, il normale suo assetto, (...) abbandonarono il potere senza risolvere il gravissimo problema.(...) Per l'indole dei rivolgimenti onde l'Italia era sorta, per le condizioni in cui erano i vari elementi che vennero a costituirli, per la situazione politica nella quale essa nel rapido suo sorgere ebbe a trovarsi di fronte al mondo, le esigenze della finanza pubblica si erano mostrate fin dai primi momenti sproporzionate alle forze dell'economia nazionale; e considerate nel loro complesso venivano crescendo assai più

⁸ Cfr. Pareto V., *Lettere a Maffeo Pantaloni 1890-1923*, a cura di De Rosa G., Sotto gli auspici della Banca Nazionale del Lavoro, Roma, 1960, vol. II, lettera 312, p. 123.

⁹ Cfr. Icardi A., “Ricordo di Giuseppe Saracco a cento anni dalla morte”, in A. Pirni (a cura di), cit.

¹⁰ Cfr. *Il carteggio Cavour-Nigra dal 1858 al 1861*, a cura della R. Commissione Editrice, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1929, vol. quarto, p. 333.

rapidamente di queste. Restringere e contenere entro i più rigorosi confini della stretta necessità le prime e dare al paese quell'ordinamento che il rapido e vigoroso svolgimento delle seconde meglio favorisse, o meno ostacolasse, erano i termini entro i quali soltanto poteva trovarsi la risoluzione del problema finanziario italiano”¹¹.

La diagnosi e la cura erano chiare, la bontà dei principi astratti a cui si ispirava la classe politica al governo era difficilmente contestabile, ma la capacità di porre in essere le misure necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo non sempre era adeguata, data la situazione spesso grave¹². Il pareggio del bilancio, principio che verrà sancito con l'art. 81 della Costituzione repubblicana del 1947, non rappresentava solamente un problema tecnico, ma aveva anche un carattere politico. Il mito del pareggio del bilancio, come rileva Antonio Pedone, “esercitò una notevole influenza sulla politica finanziaria seguita in Italia durante il periodo della Destra; mentre era ovviamente impossibile ridurre il livello della spesa pubblica in un paese ancora sfornito delle attrezzature sociali più elementari, l'aspirazione al raggiungimento del pareggio costrinse a (...) ripiegare sulle forme di entrata che colpivano i ceti meno difesi”¹³. Alla politica certamente dura della Destra, che diede luogo ad un forte incremento del prelievo fiscale per evitare che il disavanzo pubblico divenisse un ostacolo insormontabile per lo sviluppo del paese, si contrappose una politica finanziaria e fiscale della Sinistra più propensa ad espandere la spesa ma incapace di realizzare una riforma organica del fisco, con conseguenze inevitabili sugli equilibri di bilancio¹⁴. Infatti, il sistema tributario italiano, che risultò dalla fusione di quello del Piemonte con i sistemi degli altri stati preunitari, fu definito dalle leggi fondamentali del 1864-65 e rimase pressoché immutato, nelle grandi linee, fino alla scoppio della prima guerra mondiale.¹⁵ Intorno al 1870, il 46 % dei tributi era

¹¹ Cfr: Plebano A., Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX, Roux Frassati e C°- Editori, Torino, 1899, vol. I, pp. 305-6.

¹² La gravità della situazione può essere così riassunta “Bisognava (...) provvedere a molti bisogni e resistere ad altrettante pressioni, fondere genti diversissime, per condizioni economiche, sociali e culturali, e nel contempo operare scelte istituzionali di fondo sull'accentramento o decentramento amministrativo e sull'opportunità di conservare la legislazione interna degli Stati preunitari (...); dare omogeneità e quindi riordinare l'esercito levato in regioni fin allora estranee fra loro e non urtare la possibile suscettibilità della classe militare piemontese; unificare il debito pubblico e riassetare il bilancio scosso dalla politica degli anni precedenti e, nel contempo... spendere”. Cfr. Marongiu G., Storia del fisco in Italia. La politica fiscale della Destra storica (1861-1876), Torino, Einaudi, 1995, p. 8.

¹³ Cfr. Pedone A., Il bilancio dello Stato, in G. Fuà (a cura di), Lo sviluppo economico in Italia. Storia dell'economia italiana negli ultimi cento anni, Franco Angeli, 1969, vol. II, p. 209.

¹⁴ Infatti, la situazione complessiva del bilancio ricominciò a mostrare disavanzi crescenti poco dopo la caduta della Destra, sebbene sia “molto difficile dire in che misura ciò fu dovuto ai diversi principii ispiratori dell'opera della nuova classe dirigente (...), e in che misura esso fu soltanto una conseguenza dei riflessi sull'economia interna della situazione economica e delle spese sopportate per le guerre coloniali”. Cfr. Pedone A., Op. cit. p. 210.

¹⁵ Le entrate tributarie vigenti allo scoppio del conflitto comprendevano le imposte sui redditi (dei fondi rustici, dei fabbricati, di ricchezza mobile), le imposte sui trasferimenti (successioni; manomorta; registro; bollo; surrogatorie del registro e bollo; ipotecarie), le imposte sui consumi (sulla fabbricazione degli spiriti, dello zucchero e altre; dazi doganali e diritti marittimi; dazio sul grano; dazi interni di consumo; tasse sul movimento ferroviario; tasse sui velocipedi, motocicli e automobili) e le privative fiscali (tabacchi; sali; lotto; chinino). A queste si aggiungevano le entrate da servizi pubblici (poste; telegrafi; telefoni; ferrovie dello Stato; tasse di pubblico insegnamento; proventi carcerari; varie) e le entrate diverse (redditi patrimoniali; concessioni governative; ritenute per pensioni sugli stipendi; profitto della Cassa depositi e prestiti; partecipazione agli utili degli Istituti di emissione; capitali, interessi e premi di debito pubblico prescritti; proventi eventuali e vendita di oggetti fuori uso; proventi e ricupero di portafoglio; rimborsi e

costituito da imposte dirette (imposte sui redditi dei fondi rustici, sui redditi dei fabbricati, sui redditi di ricchezza mobile), mentre le entrate patrimoniali - rappresentate dai proventi di strade ferrate, poste e telegrafi, proventi di beni demaniali e di ogni altra proprietà o industria statale – rendevano un po' più di un quarto delle imposte dirette e superavano, per importanza, gli introiti delle dogane e quelli delle imposte di bollo e registro.¹⁶

Un altro dei problemi principali che si ponevano agli albori dello stato unitario era senza dubbio quello del debito pubblico e della sua unificazione. Quest'ultima avvenne con l'istituzione del Gran Libro del Debito Pubblico¹⁷ in cui confluirono i debiti degli stati pre-unitari; l'onere annuo che il nuovo Regno assunse, riconoscendo i debiti degli antichi stati, fu di 161,29 milioni di lire, pari ad un capitale nominale del debito di 3.103.150.000¹⁸. Il decennio successivo all'unificazione fu assai problematico per la finanza pubblica e viene così descritto nella relazione del direttore generale del Tesoro alla Commissione parlamentare di vigilanza sul debito pubblico in Italia nel periodo 1861-1987: “ (...) non è azzardato affermare che si aprì un decennio di fuoco per la finanza pubblica italiana, che dovette ad un tempo far fronte ai costi di svariati eventi militari e alla creazione di una struttura unitaria, adatta alle esigenze di un moderno Stato. Tutto ciò si tradusse in una vertiginosa ascesa del Debito Pubblico che passò nel giro di 10 anni dal 45% al 95% del PIL. Tre furono i motivi che gonfiarono il Debito Pubblico nel primo decennio post-unitario: i deficit strutturali di bilancio, le spese militari straordinarie e l'assunzione dei debiti delle regioni annesse. (...) La classe dirigente dell'epoca, sia pure in mezzo a molti contrasti testimoniati dalle lunghe ed infuocate discussioni parlamentari, fu in grado di aumentare le imposte e di rinvenire altri cespiti extratributari per rimpinguare le entrate, ma ciò richiese qualche tempo. Nel 1864 fu introdotta l'imposta sui redditi di ricchezza mobile e fu riordinata l'imposta fondiaria; nel 1868 fu istituita la tanto contestata imposta sul macinato e l'imposta sui redditi provenienti dai titoli di Debito Pubblico, mentre nel frattempo un po' tutte le aliquote impositive venivano progressivamente inasprite.

Quanto ai cespiti extra-tributari, si procedette alla vendita di beni demaniali, all'alienazione dell'asse ecclesiastico, alla cessione nel 1865 alla Società Alta Italia delle ferrovie possedute dallo Stato e del materiale rotabile (per 188 milioni di lire), alla concessione nel 1869 della Privativa dei Tabacchi ad una Regia cointeressata per 15 anni (contro anticipazione di 180 milioni di lire). (...) Il fatto è che un po' per le spese militari, un po' per l'unanime convinzione che il nuovo stato non dovesse lesinare

concorsi; diversi). Cfr. Einaudi L., *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza, 1927, Introduzione.

¹⁶ Cfr. Forte F.-Bondonio P.-Jona Celesia L., *Il sistema tributario*, Torino, Boringhieri, 1980, p. 211.

¹⁷ Legge 10 luglio 1861, n. 94. Il Gran Libro del Debito Pubblico del Regno d'Italia era fondato sul modello di quello dell'ex Regno di Sardegna, istituito nel 1819, che a sua volta era modellato sul Grand Livre de la Dette Publique francese del 1793. L'istituzione del Gran Libro fu opera di Bastogi, ministro delle finanze dell'ultimo governo Cavour e del primo governo Ricasoli.

¹⁸ Cfr. Plebano A., *Op. cit.*, vol. I, p. 76.

sulle opere pubbliche, non si era mai ritenuto opportuno apportare consistenti tagli alle spese, le quali, al netto degli interessi, restarono su di un trend stazionario, con le inevitabili oscillazioni annuali, ad un livello relativo al PIL piuttosto elevato per l'epoca.

Fu quindi inevitabile che il riequilibrio di bilancio provenisse quasi interamente dal lato delle entrate, oltre che dalla cessazione, a partire dal 1871, di spese militari straordinarie.

L'ultimo motivo di aumento del Debito Pubblico nel decennio considerato, ossia l'assunzione dei debiti delle regioni annesse e il pagamento di indennità varie, era evidentemente contingente ad eventi irripetibili, ma non per questo meno oneroso. Si trattò dell'assunzione del Debito veneto (1868) e pontificio (1868 e 1871), del pagamento di un'indennità di guerra all'Austria (1866) e del riscatto, dalla Società delle ferrovie dell'Austria meridionale, delle linee dell'Alta Italia (1876), per un totale di poco più di 2 miliardi di capitale nominale e circa 80 milioni annui di rendita.”¹⁹

Se questi erano i tratti della finanza pubblica nella prima fase dello stato unitario, le due problematiche che per tutto il periodo ottocentesco dominarono la politica economica e finanziaria furono - come sottolineato tra gli altri da Francesco Forte in un recente saggio sulle scelte finanziarie dell'Italia unita²⁰ - da un lato, il recupero e il mantenimento dell'equilibrio del bilancio, e di conseguenza di un debito pubblico sostenibile, e, dall'altro lato, l'esigenza di spendere nell'investimento in infrastrutture in una situazione caratterizzata da una crescita del Pil frustrata dall'aumento demografico. Riguardo al debito pubblico, dall'analisi di Forte emerge che da un debito attorno al 32% del Pil nel 1861 si era rapidamente passati al 70% nel 1867 - come conseguenza dell'annessione del Veneto con la terza guerra d'indipendenza - al 78% con l'annessione dello stato pontificio nel 1870, per arrivare al 100% del Pil a fine secolo, con una punta del 110% nel 1897. Relativamente all'investimento in infrastrutture, Forte sottolinea la centralità della costruzione di una rete di ferrovie per lo sviluppo economico ed evidenzia che “Alla costituzione del Regno nel 1861, la rete ferroviaria era solo 2.035 km (...) Nel 1893, dopo una frenetica attività di costruzione la rete ferroviaria era giunta a 15 mila km e nel 1901 a 16.500 km. In sostanza all'alba del nuovo secolo la nostra rete ferroviaria aveva oramai una dimensione paragonabile a quella attuale”²¹. Solo per inciso, è doveroso rilevare che Saracco fu una figura di primo piano nelle vicende ferroviarie: diede impulso non solo ad opere di particolare interesse per la sua terra, tra cui la ferrovia Asti-Acqui-Ovada che univa l'acchese con Torino e con Genova, ma anche per il mezzogiorno, come riconobbe pubblicamente Bruno Chimirri (ministro delle finanze nel governo Saracco) che ebbe a dire “A Giuseppe Saracco, ministro dei lavori pubblici, deve il

¹⁹ Cfr. Ministero del Tesoro- Direzione Generale del Debito pubblico, Relazione del Direttore generale alla Commissione Parlamentare di Vigilanza, Il debito pubblico in Italia 1861-1987, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, vol. I, pp. 15-16.

²⁰ Cfr. Forte F., “Scelte finanziarie dell'Italia unita (1861-1899)” in Critica Sociale, n.9/2010, pp. 18-21.

²¹ Cfr. Forte F., Op. cit., pp. 19-20.

Mezzogiorno lo sviluppo della sua rete ferroviaria”²². La difesa degli interessi locali di cui Saracco era portatore non ostacolò quindi la portata più ampia della sua azione.

3. SARACCO E IL PAREGGIO DEL BILANCIO

La competenza di Saracco in materia finanziaria lo portò da subito ad interessarsi del bilancio ed i suoi interventi sul tema svolti alla Camera ed al Senato furono numerosi. Dalle cronache dell’epoca risultò, infatti, che “ (...) il Saracco figurò in tutte le tornate ove si trattò di *bilanci*, di *tasse*, di *acque e strade*, di *dazio-consumo*, in una parola di amministrazione. Il suo codice è l’abaco; la sua passione è l’aritmetica”²³.

In questa sede considereremo, in particolare, tre fra i più significativi discorsi pronunciati in Parlamento.

3.1. Il primo intervento analizzato riguarda le tornate del 27 e 28 giugno 1864 della Camera in cui Saracco presentò un’interpellanza al ministro delle finanze Minghetti sulla situazione del tesoro e sulla condizione finanziaria del regno e pronunciò un discorso che lo qualificò definitivamente tra i massimi esperti del settore. Secondo Mola, “le consuete formule – più equa distribuzione dell’imposizione fiscale, eliminazione di qualsiasi spreco, perfetta armonizzazione fra le spese governative e quelle delle amministrazioni locali – nel quadro da lui tracciato assumevano chiarezza ed efficacia inconsueta”²⁴. Oltre a denunciare il “*disordine delle nostre finanze, di trista e proverbiale rinomanza*”²⁵, Saracco formulò rilievi tecnici al programma e all’azione di Minghetti, presidente del consiglio e ministro delle finanze; tale programma tendeva sia a conseguire il pareggio del bilancio nel 1866, attraverso ampie riduzioni delle spese e un più consistente aumento delle entrate risultante dal gettito di nuove imposte e da un maggior gettito delle imposte esistenti, sia alla copertura delle spese straordinarie per mezzo delle risorse derivanti dalla vendita di beni demaniali, di beni ecclesiastici e, all’occorrenza, delle ferrovie dello Stato. Questo piano di Minghetti originò in Parlamento vivi dissensi e calorose discussioni a cui partecipò anche Saracco, il quale, partendo dal calcolo del disavanzo presunto al termine dell’esercizio del 1863 sul cui

²² Citazione tratta da Ziruolo L., Giuseppe Saracco: tra sfera pubblica e sfera privata, tra potere nazionale e potere locale, in Pirmi A. (a cura di), Op. cit, p. 50.

²³ Cfr. I 450 Deputati del presente e i Deputati dell’avvenire. Per una Società di egregi uomini politici, letterati e giornalisti, diretta da Cletto Arrighi, Milano, Presso gli Editori di via del Broglio n. 3 e S. Paolo n. 8, 1864, vol. I, p. 126.

²⁴ Cfr. Mola A.A., Giuseppe Saracco, in Il Parlamento Italiano 1861-1988, Nuova CEI, s.d., vol. VI, pp. 567-568.

²⁵ Cfr. Camera dei Deputati, Discorso pronunciato dal Deputato Saracco nelle tornate del 27 e 28 giugno 1864 intorno alla condizione delle finanze, Torino, per gli Eredi Botta, Tipografia della Camera Elettiva, p. 3.

ammontare vi era un forte disaccordo, giunse a contestare la consistenza del fondo di cassa e a denunciare l'esistenza di cospicui residui passivi²⁶. Questi ultimi erano considerati da Saracco come una misura della capacità, dell'attitudine e dell'abilità degli uomini che sedevano al potere. Solamente davanti all'ammontare preciso e notevole dei residui (537 milioni, 211.697,47 lire) egli assunse una posizione dura, espressa in questi termini: *“Quando gli avversari del Ministero, e più ancora di questi, i nemici d'ogni Governo si licenziavano a dire che la macchina governativa non funziona, che i debiti dello Stato si lasciano per lungo tempo insoddisfatti, che le grandi opere deliberate dal Parlamento rimangono lungamente allo stato di desiderio, vuoi per inerzia, vuoi per soverchia ingerenza, vuoi per desiderio di troppi studi per parte del Governo, era dover nostro respingere l'accusa, e negar fede a queste temerarie, e talvolta ingiuriose imputazioni. Ma le cifre ufficiali sono venute ad attestare questo fatto enorme, questo fatto, permetta la Camera che io dica la parola, mostruoso, che al fine del 1863 rimasero insoddisfatte tante passività, che oltrepassano la cifra di mezzo miliardo. Dirimpetto a questo fatto io non mi sento educato abbastanza alla scuola dei Soddisfatti per assumere ancora la difesa degli atti compiuti dal Ministero”*²⁷. L'intervento di Saracco teso ad illustrare il quadro delle finanze e la politica che, nel suo modo di vedere, meglio avrebbe risposto alle esigenze della situazione finanziaria fu molto puntuale e non si limitò a ricostruire delle cifre, ma denunciò alcune pratiche - che oggi potremmo definire di *“creative accounting”*, vale a dire di finanza creativa - per attenuare il disavanzo del bilancio, quali il trasferimento di alcune spese nei bilanci successivi, il ricorso ad economie difficilmente realizzabili o a cui non era collegato un reale vantaggio, le cambiali protestate ad alcuni negozianti e i crediti difficilmente esigibili che venivano *“seriamente noverati fra le attività dello Stato per indurre a credere che noi abbiamo in cassa assai più denari che ad altri non pare”*²⁸.

Saracco non fu tenero nei confronti di Minghetti e lo accusò di essere contraddittorio, di mancanza di *“tatto sufficiente e di accortezza politica”* (p. 76), di utilizzare espedienti contrari alla legge, come quello di iscrivere tra i residui attivi (*“somme che rimangono a riscuotere”*) *“il prezzo immaginario dei beni demaniali che si volevano vendere, e in fatti non si sono venduti”* (p. 29), di *“abbandonarsi a cifre di fantasia”* (p. 54) nella predisposizione del bilancio, e giunse ad affermare che *“il programma finanziario del Ministero è assolutamente e radicalmente fallito”* (p. 61) e che *“il Ministero (...) mancò alle date promesse, e lasciò grandemente a desiderare, quante volte gli avvenne di dover far prova di coraggio, e talvolta (...) mancò altresì di abilità nel compimento dei suoi gravissimi doveri”* (p. 69). Il giudizio di Saracco fu tanto severo da fargli affermare che

²⁶ Saracco definì i residui passivi *“spese che rimasero a soddisfare”* (ibidem, p. 8), quindi spese impegnate ma non ancora erogate.

²⁷ Ibidem, p. 9.

²⁸ Ibidem, p. 25.

“nessun impero al mondo ha mai consumato tale copia di denaro in tempo così breve che nel riguardo della prodigalità possa vincere al paragone questo liberalissimo regno d’Italia” (p. 80) e che *“il paese (...) non potrebbe trovare di suo gusto questa politica d’equilibrio che è la negazione di ogni politica, e potrebbe ridurre Italia nostra a condizione di ancella; perocchè le nazioni che sono cariche di debiti non hanno credito in Europa, e sono destinate a cadere miseramente sotto la dipendenza di gente straniera”* (p. 81).

Saracco non si limitò solamente a criticare il bilancio, ma fece alcune proposte per impedire che *“(...) camminando per questa via, noi compromettiamo la causa e l’avvenire del paese, (...) noi rischiamo l’esistenza dell’esercito italiano che deve combattere e vincere le ultime battaglie dell’indipendenza italiana“* (p. 84-85). Per Saracco, infatti, era di vitale importanza sostenere l’esercito, ma non trovò nel bilancio gli stanziamenti adeguati e fece notare che *“(...) sopra un’entrata di 511 milioni non interamente realizzata, nel 1863, abbiamo il bilancio passivo di un solo Ministero, il Ministero delle finanze, che segna una spesa di 400 milioni (...) la qual cosa vuol dire che rimane poco più di 100 milioni onde provvedere a tutti i bisogni dello Stato ed ai bisogni dell’armata i quali vanno essi soli al di là dei 200 milioni”* (p. 85). Chiese, quindi, *“se come mezzo temporaneo e transitorio per sostenere una parte delle spese occorrenti ai bisogni dell’armata, non convenga accrescere la misura di alcune imposte indirette, e ristabilire non solo, ma generalizzare, sinchè il bisogno dura, certe imposte indirette che in tempi di rivoluzione la ragione politica ha consigliato di sopprimere”* (p. 86). E ironicamente concluse sul punto. *“Oh! Mentre i preti raccolgono l’obolo di San Pietro, vorrei un po’ vedere che la nazione ricusasse l’obolo dell’esercito!”* (p. 86). Saracco non specificò, però, quali imposte indirette si sarebbero dovute aumentare e, quindi, all’aspra critica non fece seguire una proposta concreta. All’epoca non esistevano le imposte di fabbricazione, introdotte nel 1869, e quindi la possibile scelta poteva essere tra i dazi interni di consumo, i dazi doganali di confine e i monopoli fiscali (polveri, tabacchi, sale e lotto).²⁹

Il discorso di Saracco non passò inosservato ed ebbe eco anche sulla stampa; ad esempio, il quotidiano “La Perseveranza” così lo descrisse: *“Il deputato Saracco ha terminato oggi, in un discorso di altre tre ore, il suo attacco, condotto con molta maestria oratoria, con grande strettezza di copia (sic), con molta copia di argomentazioni sottili, con del veleno sparso qua e là con arte, con grandissima apparenza di umiltà, con una censura piena di asprezza”*³⁰.

²⁹ Per una descrizione sintetica del panorama tributario a metà dell’Ottocento cfr., tra gli altri, Forte F. – Bondonio – Jona Celesia, Op. cit., pp. 211-16.

³⁰ Citato in “I 450 Deputati del presente e i Deputati dell’avvenire”, op. cit., p. 127.

3.2. Il secondo contributo qui preso in considerazione, che rivela il costante interesse di Saracco per le questioni finanziarie, riguarda i discorsi pronunciati durante le tornate del Senato del 20, 21 e 23 gennaio 1880 e le tornate del 28 e 29 giugno 1890. Sempre attento al pareggio del bilancio sostenne che “ *la vraie politique consiste à savoir régler les dépenses à raison des recettes*”,³¹ propugnò la necessità di porre un freno al continuo aumento della spesa invece di “ *courir après à de pauvres et temporaires économies*”³² e non mancò occasione per confutare previsioni di entrata e di spesa palesemente errate, secondo i suoi calcoli, e predisposte solo per mostrare un deficit di bilancio inferiore a quello reale ma non rappresentative dell’*”expression vraie et propre des besoins et des ressources du pays”*³³.

Era pratica costante, infatti, considerare tra le entrate crediti difficilmente esigibili, collocare fuori bilancio o rinviare ad esercizi successivi una varietà di spese, riducendo così il computo del disavanzo o addirittura facendo apparire un avanzo. Così, secondo i calcoli della ragioneria generale dello Stato, nel decennio 1875-85 i rendiconti chiusero con un avanzo, mentre, secondo le rettifiche effettuate da Repaci per tenere conto delle deviazioni dalla corretta contabilità, bisognò aspettare fino all’esercizio 1898-99 per vedere sanato il bilancio³⁴. In altre occasioni Saracco denunciò tale pratica, come ad esempio nella seduta del 20 gennaio 1880, quando contestò vivacemente il bilancio per il 1879 che presentava un avanzo di 18 milioni di lire. Dopo una minuziosa ricostruzione dei debiti fuori bilancio disse: “ *non credo (...) agli avanzi di questa natura, finchè non conosco se le entrate accertate si possano realmente riscuotere, e siano davvero in corrente colle spese; e quando considero che abbiamo un cumulo di passività arretrate, che non figurano nei conti delle spese, di fronte ad un avanzo che si è ottenuto mediante creazione di un debito perpetuo, e rinviando agli anni avvenire l’attuazione dei provvedimenti d’interesse nazionale, io chieggo a me stesso, chiedo a voi, onorevoli Colleghi, se si possa affermare sul serio, che la gestione dell’anno 1879 abbia lasciato dietro di sé quell’avanzo di 18 milioni che fu annunciato al Parlamento, comperato a tali condizioni che nessun padre di famiglia saprebbe mai accettare*”³⁵.

Nella stessa seduta del 20 gennaio Saracco mise in dubbio anche gli avanzi di bilancio che, secondo i risultati dei rendiconti, si erano manifestati a partire dal 1875 ed in particolare contestò quelli relativi agli anni 1877 e 1878, dimostrando che i risultati presentati dal governo erano in buona parte frutto dell’artificiosa creazione di attività fittizie e si fondavano su continue alienazioni del

³¹ Cfr. Discours prononcés par M. le Sénateur Saracco au Sénat Italien dans les séances du 28 et du 29 Juin 1890, manoscritto. p. 7.

³² Ibidem, p. 11.

³³ Ibidem, p. 17.

³⁴ Cfr. Répaci F.A., La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960, Zanichelli, Bologna, 1962, p. 15 e pp. 28-29.

³⁵ Cfr. Discorsi del Senatore Giuseppe Saracco pronunciati al Senato nelle tornate del 20, 21 e 23 gennaio 1880, Roma, Tipografia del Senato di Forzani e C., 1880, p. 29.

patrimonio e sulla contrazione di nuovi debiti. Sostenne con convinzione: “ *No! Noi non abbiamo avuto mai un avanzo vero e sicuro di Bilancio, poiché le 200 e le 600 mila lire, che costituiscono l’avanzo ufficiale (...) sono assolutamente fittizie, e subordinate alla contrattazione di grossi debiti perpetui per soddisfare le spese ed assicurare la riscossione delle entrate ordinarie; (...) guardando le cose nella loro realtà, gli esercizi degli anni anteriori si sono sempre chiusi con un notevole disavanzo, che più tardi si accresce, secondo la misura dei crediti che dopo alcuni anni mandiamo ad iscrivere fra le quote inesigibili de’ trascorsi esercizi*”³⁶.

Saracco difese anche i principi della contabilità pubblica, che considerava “*l’une des principales garanties des publiques administrations*”, contro la loro “*gratuite violation*”³⁷. In particolare, denunciò più volte come metodi scorretti sia l’utilizzo dei residui passivi degli anni precedenti per realizzare economie di spesa dell’esercizio in corso, senza tener conto dell’impatto di tale procedura sui bilanci degli anni successivi, sia l’iscrizione dei residui attivi tra le entrate di competenza. Riguardo a quest’ultima pratica sostenne “*che a niun patto si saprebbe mai consentire che una somma la quale figura tra i crediti arretrati dello Stato possa ricomparire, siccome un’entrata di competenza, nei Bilanci degli anni avvenire. Un somigliante procedimento non sarebbe soltanto la negazione la più manifesta della nostra legislazione in materia di contabilità, (...) ma sarebbe di una stranezza incomparabile, che la medesima entrata facesse il doppio ufficio di provvedere ai bisogni ed alle deficienze di più esercizi*”³⁸.

Evidenziò come procedimento scorretto anche la registrazione tra le spese facoltative, “*c’est-à-dire que l’on peut éviter*”, delle voci di spesa che invece risultavano necessarie per il mantenimento e il funzionamento delle opere pubbliche, come ad esempio quelle per evitare l’interramento dei porti o il consolidamento delle ferrovie. Si oppose anche alla prassi di utilizzare i fondi di un anno per pagare le spese d’esercizio dell’anno precedente, sostenendo “*che questo accavallamento (...) di un anno sull’altro, sia contrario alle massime di una retta ed ordinata Amministrazione; (...) Questo successivo accavallamento di esercizi, l’uno sull’altro, serve a mascherare l’esistenza di passività arretrate, e nuoce alla sincerità dei Bilanci di competenza che devono comprendere la spesa corrispondente ai bisogni dell’anno*”³⁹. Saracco aveva quindi ben chiari i principi della contabilità pubblica, ispirati al criterio basilare di una sana amministrazione e di una responsabile gestione della pubblica finanza. In particolare difese il criterio della competenza, secondo il quale nel

³⁶ Ibidem, pp. 30-31.

³⁷ Cfr. Discours prononcés par M. le Sénateur Saracco au Sénat Italien dans les séances du 28 et du 29 Juin 1890, cit. p. 25.

³⁸ Cfr. Discorsi del Senatore Giuseppe Saracco pronunziati al Senato nelle tornate del 20, 21 e 23 gennaio 1880, cit. p. 76.

³⁹ Ibidem, pp. 201-2.

bilancio devono essere iscritte le entrate che lo stato ha il diritto di riscuotere (entrate accertate) e le spese che si è obbligato ad effettuare (spese impegnate) in ogni esercizio finanziario, indipendentemente dalla loro effettiva riscossione o pagamento. La gestione di ogni esercizio deve quindi avere una propria specificità ed il bilancio deve registrare unicamente i fatti finanziari relativi all'esercizio in esame, al fine di evidenziare gli impegni assunti e le risorse con le quali sopperire agli stessi impegni, senza quegli accavallamenti denunciati da Saracco. La propensione di Saracco per gli aspetti contabili certamente gli derivò dalla sua esperienza come segretario generale delle finanze.

3.3. Il terzo intervento analizzato riguarda la tassa sul macinato. Sempre nella prospettiva di mantenere il bilancio in pareggio, Saracco si oppose all'abolizione della tassa sulla macinazione dei cereali, che era stata introdotta nel 1868 proprio nell'ottica di sanare il pesante disavanzo di bilancio che all'indomani dell'unificazione il nuovo Regno d'Italia si trovò a fronteggiare e che la ragioneria dello Stato calcolò in 721 milioni di lire nel 1866 (ricalcolati da Repaci in 740 milioni di lire⁴⁰).

La tassa sul macinato - proposta al Parlamento una prima volta da Quintino Sella nel 1865, ripresentata nel 1867 da Antonio Scialoja, ministro delle finanze nel secondo governo Ricasoli, e nello stesso anno da Francesco Ferrara, ministro delle finanze nel secondo governo Rattazzi, adottata il 7 luglio del 1868 tramite Luigi Guglielmo Cambrey-Digny, ministro delle finanze del secondo governo Menabrea - colpiva in modo molto oneroso le classi popolari e si meritò subito l'epiteto di "odioso balzello" o il "titolo di barbaro"⁴¹, fu indicata anche come "imposta sulla fame" e "imposta sulla miseria", ma fu difesa strenuamente da Francesco Ferrara, convinto com'era che "(...) l'odioso balzello, contro cui tante opposizioni si sono scagliate, è uno dei migliori servigi che si poteano rendere al nostro paese, nello stato non lieto delle sue finanze"⁴². L'illustre economista - che Saracco nella commemorazione fatta in veste di presidente del Senato definì "*uno dei più insigni cultori delle dottrine economiche, quegli che i dotti soleano chiamare il maestro*"⁴³ - ripropose integralmente il progetto presentato da Sella e così giustificò la necessità di introdurre l'imposta⁴⁴: "(...) quando un bilancio trovisi, come il nostro è, squilibrato, il rimedio naturale, spontaneo ed unico, sta nel levare tali tasse sulla nazione, quali e quante ne occorran per colmare la deficienza. Solamente due eccezioni possono attenuarne il bisogno: una cresciuta produttività delle tasse antiche, che ingrossi la parte attiva; una diminuzione di spese, che la passiva assottigli.

⁴⁰ Cfr. Repaci F.A., Op. cit., p.28.

⁴¹ Cfr. Ferrara F., La tassa sul macinato: dev'ella abolirsi, mantenersi o riformarsi? Considerazioni, Tipografia dei Successori Le Monnier, Firenze, 1871, p. 4.

⁴² Cfr. Ferrara F., La tassa sul macinato: dev'ella abolirsi, cit., p. 6.

⁴³ Cfr. Senato del Regno, *Atti parlamentari. Discussioni*, 27 gennaio 1900.

⁴⁴ Cfr. Ferrara F., La tassa sul macino: lettere del professore Francesco Ferrara al direttore dell'Opinione, Firenze, Tipografia dell'Opinione, 1865.

Avrebbe per avventura l'Italia qualche cosa a sperare dalle sue vecchie imposizioni? (p. 9) (...) Che poi l'Italia abbia più che esaurito la possibilità di esacerbare le sue tasse attuali, tutti lo sentiremmo in noi stessi, se i fatti non l'avessero rivelato abbastanza (p. 10). (...) Siamo nei termini della più rigorosa necessità: bisognava avvertirlo senza misteri, per poter adeguatamente discorrere di un'imposta sul macino (p. 14). (...) La questione del modo di rigenerare in termini generosi ed umani il dazio sul macino, da lungo tempo si studia, e con fondate speranze di riuscire a spogliarlo da tutto l'apparato di vessazioni che, con troppa precipitanza, si son creduti inerenti alla tassa (p. 25)".

E alle critiche rivolte alla tassa Ferrara rispose che "l'accusa (...) non prova punto che la tassa del macino sia peggiore di ogni altra appartenente alla stessa specie; potrebbe soltanto risolversi in una generale condanna di tutte le imposte indirette (p. 28). La vera, la sola, l'eminente condizione da cui dipende che le imposte sulle cose di primo bisogno riescano innocue, è l'essere lievi (p. 33). (...) allora (...) si avrebbe un'imposta, impercettibile affatto per le classi di prim'ordine, su cui la tassazione diretta comincia ad aver toccato i confini del giusto e del ragionevole; sensibile appena per le classi mezzane, fra le cui spese quella del pane non occupa che un posto assai meschino; lieve, semplice, non vessatoria, per le classi di terz'ordine; nulla, in fine (si può sperarlo), per le persone più povere, alle quali un lieve aumento di mercedi, possibile e probabile se l'imposta è tenue, basterà per bilanciare il suo peso" (p. 37).

Già Quintino Sella, quando propose l'istituzione di una tassa sul macinato, nella relazione al disegno di legge mise in evidenza che la corruzione, le vessazioni, i soprusi che per secoli avevano caratterizzato il tributo erano da attribuirsi non alla tassa in sé ma ai metodi di applicazione e di riscossione⁴⁵. Ma non bastò cambiare il sistema, introducendo un contatore meccanico, per evitare che già nel 1869 (la tassa era entrata in vigore il 1° gennaio 1869) scoppiassero in diverse parti d'Italia numerosi tumulti e si accendesse nel paese un vivace dibattito. Tra i numerosi detrattori del tributo possiamo annoverare Achille Plebano che così si esprimeva: " (...) la storia di quel balzello (...) non è che la storia delle più odiose vessazioni, che la più sfrenata immaginazione del fisco mai abbia saputo suggerire. Manomessa la libertà dei cittadini, l'industria e la proprietà dei mulini poste alla mercè del fisco con ordini e prescrizioni, che giungevano talvolta alla crudeltà; intralciato colle

⁴⁵ Così Marongiu ha riassunto la situazione vessatoria in cui veniva applicata la tassa: "Non si poteva macinare che in ore determinate, e non dopo il tramonto, salvo che il mugnaio acconsentisse alla condizione severissima di stare rinchiuso solo dentro il mulino, potendo solamente scassinare la porta in caso di alluvione o incendio. L'avventore, scelto un mulino, non poteva andare in un altro. Le farine dovevano sempre essere accompagnate dalla bolletta e seguire una via determinata; potevano in qualunque momento essere sottoposte a visite, a verifiche, a sequestri, che un impiegato qualsiasi aveva la facoltà di fare per capriccio o per sospetto. Nel mulino il mugnaio doveva abitare e a esso si accedeva per un'unica porta, la cui chiave era conservata dal custode pesatore, il quale poteva visitare, senza l'intervento dell'autorità giudiziaria, non solo i locali addetti alla macinazione, ma tutti quelli aggregati al mulino. Né della molenda poteva disporre il mugnaio senza l'intervento del custode pesatore". Cfr. Marongiu G., Storia del fisco in Italia. La politica fiscale della Destra storica, cit., p. 203. Per una sintesi del dibattito parlamentare relativo all'istituzione del tributo e per la sua prima applicazione cfr. ibidem, cap. sesto.

più complicate ed imbarazzanti formalità il movimento di una derrata necessaria alla pubblica alimentazione; e tutto ciò col risultato di ottenere per l'Erario uno scarso prodotto, e di far sorgere ed alimentare su larga scala la corruzione, che, or rubando al fisco ora angariando il contribuente, finiva con essere l'arbitra dell'imposta"⁴⁶.

La necessità di poter disporre di un nuovo tributo, come la tassa sul macinato, che colpisse un consumo di base a domanda rigida era dettata dall'esigenza di assicurarsi un gettito elevato e regolare per raggiungere il pareggio del bilancio e sanare i disavanzi accumulati. In nome del pareggio, quindi, si adottò una tassa dai più considerata non equa, sebbene fosse perfettamente giustificabile dal punto di vista dell'efficienza economica, essendo il pane un bene a domanda rigida e quindi la sua tassazione non implicante un eccesso di pressione⁴⁷. Ma il problema dell'efficienza dei tributi non era certamente un aspetto considerato all'epoca e il carattere iniquo della tassa, le modalità di prima applicazione del tributo e la crisi economica portarono allo scoppio di tumulti in varie parti d'Italia, con diverse centinaia di morti e feriti e che indussero il governo a adottare provvedimenti straordinari per tutelare l'ordine pubblico. Ma dopo le prime violente reazioni la tassa venne sostanzialmente accettata; fu modificata nel 1879, limitandone l'applicazione al solo grano, e abolita definitivamente nel 1884. L'abolizione fu compensata con l'aumento dei dazi, interni ed esterni, su grano e farine. Questa in sintesi la storia della tassa sul macinato.

Quando si trattò di approvarne l'abolizione totale Saracco si oppose, non perché fosse un fautore della tassa ma perché, ancora una volta, si preoccupava dell'equilibrio del bilancio. Nel discorso pronunciato davanti al Senato il 20 gennaio 1880 sostenne che *“un Governo prudente non deve rinunciare ad alcuna delle sue entrate, fino a che per certi segni e replicate prove non è dimostrato, che per molti anni si sono ottenuti così larghi avanzi da poter con sicurezza abbandonare una parte dei proventi pubblici, senza fallire ai precetti della prudenza e della fredda ragione”*⁴⁸ ed avvertì *“che pur troppo il momento non è ancora venuto, in cui il Parlamento possa diminuire le pubbliche gravanze senza portare il disordine nella finanza pubblica”*⁴⁹. Sollecitò il Senato a *“non prendere impegni, nella previsione di entrate che non si possono realizzare”* e lo incitò ad *“aspettare, che l'albero abbia portato i suoi frutti, prima di svellere le radici di quella pianta benefica, che ci ha aiutato per tanti anni a salvare l'onore del paese”*⁵⁰. Con la minuziosità che lo contraddistingueva dimostrò che *“conservando intero il provento della tassa di macinazione*

⁴⁶ Cfr. Plebano A., Op cit., vol. I, pp. 246.

⁴⁷ La tassa sul macinato applica ante litteram la Ramsey rule, formulata nel 1927.

⁴⁸ Cfr. Discorsi del Senatore Giuseppe Saracco pronunciati al Senato nelle tornate del 20, 21 e 23 gennaio 1880, cit., p. 31.

⁴⁹ Ibidem, p. 36.

⁵⁰ Ibidem, p. 67.

*(...) le spese stanno ancora al disopra delle entrate del corrente esercizio*⁵¹ e che *“gli stanziamenti del nostro bilancio non provvedono ai bisogni effettivi delle pubbliche amministrazioni”*⁵². Ricostruì quindi in modo dettagliato le spese dei vari ministeri (egli si definì “povero raccoglitore di cifre” e altri disse di lui “le cifre sono le molecole di cui è composto il corpo – e fors’anche l’anima – dell’onorevole Saracco”⁵³) e fu sferzante nei confronti del governo retto da Cairoli (Cairoli III) a cui si rivolse con vivace linguaggio in questi termini: *“ (...) quando il Governo tace, e non pare che si renda conto abbastanza degli impegni di varia natura che si disegnano all’orizzonte finanziario del paese, (...) penso di far opera buona e patriottica, richiamandolo a guardar meglio dentro la realtà delle cose, ed a misurare l’entità degli impegni presenti e di quelli che verranno fra poco, innanzi di prendere la risoluzione fatale di abbandonare liberamente una parte così cospicua delle pubbliche entrate”*⁵⁴. E in modo melodrammatico aggiungeva: *“Guai a noi se mancassero le maggiori entrate! Sarebbe questo il peggiore indizio di regresso economico ed il segno manifesto e doloroso della decadenza della patria!”*⁵⁵.

Tuttavia, Saracco si rendeva conto dell’elevata pressione fiscale e riconobbe che *“in Italia si comincia a dubitare se le imposte stieno al disopra delle forze contributive del paese, ma certo si soffre molto, e si dura fatica a pagare le imposte”*⁵⁶, ammonendo però *“che quando si ama spendere allegramente, si debba in compenso andare coi calzari di piombo, prima di spogliarsi delle migliori risorse”*⁵⁷. Migliori: sicuramente in riferimento al solo gettito!

Il sistema tributario italiano, nato sotto il segno dell’emergenza imputabile alle spese di “costituzione” (guerre) e di “impianto” (infrastrutture) del nuovo stato, si fondava su imposte “male perequate, ad aliquote alte e quindi prive di elasticità”⁵⁸. Nel primo decennio le entrate furono, in media, pari a due terzi della spesa, con il conseguente accumulo di disavanzi. Per fare fronte a tale situazione Sella riassumeva in questi termini la sua ricetta: “Imposte, imposte e null’altro che imposte”. Già durante gli anni sessanta vi furono numerosi aggravii, in particolare attraverso i cosiddetti “decimi di guerra”. Ne derivò un livello di prelievo fiscale intorno al 10%, superiore a quello della Gran Bretagna e forse anche a quello della Francia. L’onere era avvertito come insostenibile tanto dall’opposizione parlamentare della Sinistra che dallo stesso Sella, che ebbe a dire: “La corda della pazienza per le tasse e relative molestie è arcitesa; ci vuole più poco a

⁵¹ Ibidem, p. 51.

⁵² Ibidem, p. 67.

⁵³ Cfr. I 450 Deputati del presente e i Deputati dell’avvenire, cit., p. 125.

⁵⁴ Cfr. Discorsi del Senatore Giuseppe Saracco pronunziati al Senato nelle tornate del 20, 21 e 23 gennaio 1880, cit., p. 143.

⁵⁵ Ibidem, p. 160.

⁵⁶ Ibidem, p. 160-61.

⁵⁷ Ibidem, p. 168.

⁵⁸ Cfr: Einaudi L., Op. cit., p. 2.

strapparla del tutto”⁵⁹. Le aliquote elevate producevano “due sciagurati effetti: il primo dei quali era la scarsa elasticità del sistema di imposte dirette, (...) ed il secondo effetto era che i contribuenti reagivano con la frode all’eccesso delle aliquote tributarie”⁶⁰.

Saracco aveva ben presenti i problemi considerevoli che il paese doveva affrontare e risolvere - tra cui la diminuzione delle imposte, i grandi lavori ferroviari, il miglioramento delle finanze comunali e l’abolizione del corso forzoso – ed era consapevole della difficoltà di conciliare i notevoli stanziamenti per opere pubbliche e per spese militari con il mantenimento dell’assetto del bilancio; inoltre, era sua ferma convinzione che l’abolizione di un’imposta a larga base non fosse la via principale da seguire per avviare l’auspicata riforma dei tributi. E con enfasi chiedeva al Senato “*Come? Voi avete la passione delle opere pubbliche; avete l’ardimento di lanciare sui mari i Duili ed i Dandoli; voi create i cannoni da cento tonnellate; ardite affrontare, e vi proponete di sciogliere i maggiori problemi che i secoli ci hanno tramandati: e mentre le risorse presenti non bastano a coprire i bisogni ordinari, si vuole abbandonare un’entrata di 56 milioni?*”⁶¹.

E’ chiaro, quindi, che solamente il “sacro orrore del disavanzo” - così lo definì - lo portò ad opporsi alla totale abolizione della tassa sul macinato, e temendo che tale abolizione potesse causare la rovina della finanza pubblica così giustificò il suo rifiuto: “*Al pari di voi e di tutti, desideriamo noi pure di venire in soccorso delle classi più diseredate dalla fortuna, ma in questo momento la nostra coscienza si rifiuta a dare un voto che crediamo fatale e contrario agli interessi vitali del paese*”⁶². E con orgoglio aggiunse: “*sento che sarà l’onore della mia vita l’aver contribuito con tutte le forze del povero ingegno per tenere alta ed onorata quella bandiera (...) che porta scolpito nelle sue pieghe (...) il nome del Senato e la salvezza delle finanze italiane*”⁶³.

Però, pochi mesi dopo Saracco, forse stanco di difendere un’imposta che era malvista nel paese, si “arrese alla volontà della nazione” e alla nuova situazione politica che vedeva il ritorno di Depretis alla presidenza del consiglio dopo le elezioni del 2 maggio per la XIV legislatura. Questi ripresentò il suo progetto sull’abolizione della tassa sul macinato che venne approvato dal Senato il 19 luglio, dopo che Saracco, a nome dello stesso Senato, il 12 luglio ebbe a dichiarare chiusa la vicenda legislativa che aveva visto contrapposti i due rami del Parlamento⁶⁴. Commentò Luigi Palma - uno

⁵⁹ Cfr. Manestra S., Per una storia della *tax compliance* in Italia, Banca d’Italia, Occasional Papers, dicembre 2010, p. 20.

⁶⁰ Cfr. Einaudi L., Op. cit., p. 17.

⁶¹ Ibidem, p. 169-70.

⁶² Ibidem, pp. 231-2.

⁶³ Ibidem, p. 176.

⁶⁴ Il disegno di legge sul macinato votato dalla Camera era stato accolto solo in parte dal Senato, precisamente nella parte relativa all’immediata abolizione della tassa di macinazione sui cereali inferiori, mentre la deliberazione relativa alla successiva completa abolizione della tassa era stata sospesa dal Senato. La formula di deliberazione fu così proposta da Saracco: “Il Senato, in attesa dei provvedimenti che il ministro delle finanze ha dichiarato di voler sottoporre al Parlamento nel fine di introdurre ed assicurare uno stabile equilibrio nel bilancio, sospende le sue deliberazioni sul progetto di legge” (cfr. Plebano A, Op. cit., vol. II, pp. 180-81). Ciò aprì un dibattito sulla competenza del Senato ad emendare provvedimenti approvati dalla Camera. In difesa della legittimità degli emendamenti senatoriali

dei maggiori costituzionalisti della seconda metà dell'ottocento- “Così si chiudeva il memorabile conflitto. Nel corso di esso il Senato ha affermato e mantenuto la sua competenza di emendare e di rigettare parzialmente i progetti di leggi di imposta, nonché di sospenderli, e la Camera dei Deputati ha dovuto arrestarsi davanti alla sua opposizione. Ma quando la Nazione colle nuove elezioni ha posto fuori di ogni dubbio che quella politica finanziaria non era il risultato di una eccitazione momentanea (...) il Senato ha smesso da ogni opposizione”⁶⁵. Emblematico è il discorso che Saracco tenne in quell'occasione, che dimostra, tra l'altro, l'alta considerazione che ebbe del ruolo del Senato: *“Se altre volte prevalse nell'animo vostro il concetto di esaminare la grave questione sotto l'aspetto economico e finanziario, e sollevando la contesa a più alte regioni, il Senato non si mostrò solamente sollecito delle grandi necessità della finanza, ma rivolse eziandio il pensiero inquieto ai coraggiosi problemi della nostra vita economica e sociale, che aspettano tuttavia una pronta e salutare soluzione - dopo lungo e maturo consiglio noi siamo entrati adesso nell'avviso, che oggi il voto del Senato si debba ispirare alle esigenze della ragion politica, che domina e signoreggia tutta intera la situazione presente. La rappresentanza nazionale, ribattezzata nel suffragio popolare, ha vagliate anch' essa, dopo di noi, le ragioni della pubblica finanza, e nel nome della giustizia distributiva, nell'interesse delle classi diseredate dalla fortuna, ha pronunciato un'altra volta la sentenza di morte contro la tassa del macino. (...) Il Senato si è adoperato sino ad ora (...) a temperare gli entusiasmi di un giorno, e terrà sempre ad onore di aver esercitato l'alto suo ufficio di potere moderatore nella difesa di una causa nobilissima, come è quella della finanza italiana. Adesso l'ora dei salutari avvertimenti è passata, e noi ci inchiniamo davanti alla volontà della nazione, che ha parlato per bocca dei suoi legittimi rappresentanti”*⁶⁶. Saracco ebbe quindi ben presente che nell'orbita costituzionale il Senato dovesse essere un freno e mai un ostacolo all'adempimento della volontà del paese e con l'accettazione del voto sul macinato espresso dalla Camera elettiva riconobbe in sostanza il ruolo “subalterno” del Senato nelle relazioni bicamerali relative alla legislazione finanziaria e di bilancio.⁶⁷

4. SARACCO E IL DEBITO PUBBLICO

così si espresse Bonghi: “Voi (deputati) non potete negare al Senato, senza violare la Costituzione, il diritto di emenda”; mentre altri ribadirono che la competenza della Camera elettiva su tutta la legislazione finanziaria e di bilancio derivava semplicemente dalla sua responsabilità verso gli elettori, responsabilità che non era propria della Camera vitalizia (cfr. Antonetti N., Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924, Bari, Laterza, 1992, pp. 134-35).

⁶⁵ Citato in Marongiu G., Storia del fisco in Italia. La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896), Torino, Einaudi, 1996, p. 132.

⁶⁶ Cfr. Plebano A., Op. cit., vol. II, p. 198.

⁶⁷ In tal senso cfr. Antonetti N., Op. cit., cap. 3, e Marongiu G., Op. cit., vol. II, p. 133.

Saracco ebbe a cuore anche il problema del debito pubblico che afflisse fin dall'inizio il regno unitario e denunciò la *“sfrenata tendenza, che mena a contrarre debiti perpetui, ossia a creare nuova rendita ad ogni piè sospinto, e questo fatto doloroso che il Gran Libro del debito pubblico è sempre aperto a nuove emissioni è indizio di cattivo governo della pubblica cosa”*⁶⁸.

Come già ricordato, nei primi dieci anni dello stato unitario vi fu un rapido crescere del rapporto debito pubblico-pil da 45 punti percentuali a 96 e dopo qualche anno di rallentamento il rapporto superò il 100% già nel 1881, raggiungendo il 120% nel 1887 e rimanendo al di sopra di 100 ininterrottamente fino al 1906, vale a dire per più di un quarto di secolo⁶⁹. Alla creazione del debito si ricorse, ovviamente, per finanziare le opere pubbliche necessarie per lo sviluppo del paese, ma anche per fronteggiare i disavanzi di bilancio, che in parte furono altresì coperti con l'alienazione del patrimonio.

In più circostanze Saracco denunciò la pratica perversa di ricorso al debito per la copertura dei disavanzi. Come portavoce della Commissione permanente di finanza, in occasione del dibattito sul bilancio 1893-94 - documento che presentava un pareggio fittizio raggiunto attraverso un'operazione non corretta che affidava alla Cassa dei depositi e prestiti il servizio delle pensioni degli statali vigenti al 1° luglio 1893, facendo così scomparire l'onere delle pensioni dal bilancio dello stato che era gravato solamente dall'annualità da pagarsi per trent'anni alla Cassa stessa - segnalò le difficoltà in cui versava la finanza pubblica e così espresse la sua preoccupazione, tutt'altro che immotivata come dimostrarono i fatti: *“Innanzi a questo stato di cose, io vi confesso, che la tranquillità del Ministero mi sgomenta, e non arrivo a capire come si abbia cuore a sostenere che il primo passo per arrivare al miglioramento della pubblica finanza, consista nella contrattazione di un prestito di pessima specie, come è quello, che, per giunta, mette a repentaglio l'esistenza di un'istituzione di credito, che ha reso e rende al paese inestimabili servizi. Questa è piuttosto la via che conduce alla rovina; ed è perciò che i miei colleghi ed io ci rifiutiamo di sanzionare un provvedimento, che presume di portare in grembo la salute della finanza italiana, ed è la maggiore delle delusioni, che siasi mai presentata e data in pasto al popolo italiano”*⁷⁰.

A quest'opera di segnalazione però non seguirono indicazioni di possibili rimedi alternativi. Anzi, Saracco dimostrò il suo pragmatismo facendo una proposta contraria alle considerazioni con cui si voleva respinta l'operazione messa in atto dal governo. Sugerì di consentire al governo stesso la facoltà di ottenere dalla Cassa dei depositi e prestiti un'anticipazione per il triennio 1892-95, in forma di conto corrente con rimborso nei termini e nei modi da stabilirsi per legge. Alle obiezioni

⁶⁸ Cfr. Discorsi del Senatore Giuseppe Saracco pronunziati al Senato nelle tornate del 20, 21 e 23 gennaio 1880, cit., p. 230.

⁶⁹ Cfr. Ministero del Tesoro- Direzione Generale del Debito pubblico, cit., Tab. 17, p. 90.

⁷⁰ Citato in Plebano A., Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX, Roux e Viarengo Editori, Torino-Roma, 1902, vol. III, p. 320.

sollevate da tale proposta così rispose: *“Siamo in giugno, cioè all’ultimo mese dell’esercizio finanziario. Potevamo noi onestamente lasciare il Governo sprovvisto dei mezzi necessari per assicurare i pubblici servizi? (...) No, non era possibile, non era patriottico, non era onesto. Meglio far divorzio colla logica e concedere al Governo i mezzi per coprire le spese di un primo triennio. (...) Certo la proposta non è buona, punto buona, perché far debiti è sempre cattiva cosa. Ma quello che proponiamo è un semplice espediente di Tesoro, più che non sia di bilancio; e fare diversamente noi non possiamo, né sappiamo”*⁷¹, avvertendo infine che le sorti della finanza pubblica non si sarebbero rialzate con la creazione di nuovi debiti ed incitando a trovare rimedi diversi per uscire da una situazione difficile e pericolosa.

I rimedi diversi non potevano che essere economie di spesa o aumento delle entrate, in particolare di quelle tributarie. Le economie di spesa per essere durature richiedevano, però, riforme organiche che stentavano a decollare, mentre l’aumento delle imposte vigenti non sembrava possibile per le condizioni in cui versava il paese, per la già elevata pressione fiscale e per la regressività del sistema tributario. Per rendere più equo il sistema e nell’ottica di trovare quei rimedi alternativi di cui parlava Saracco per conseguire l’agognato pareggio del bilancio, alla fine del 1893 Giolitti propose al Parlamento una modifica all’imposta di successione e l’introduzione di un’imposta progressiva sui redditi netti superiori a 5 mila lire; tuttavia, queste proposte⁷² rimasero tali per la caduta del gabinetto.

5. IL MINISTERO SARACCO

Alla caduta del Ministero Pelloux dopo le elezioni del giugno 1900, l’incarico di formare un nuovo governo fu dato a Saracco, ormai ottantenne. Nel discorso alle Camere del 27 giugno 1900 Saracco così espose in termini sintetici il suo programma: *“Per ora, vessati come siamo dalle cose e dal tempo, dobbiamo limitarci ad un programma minimo: cioè all’approvazione provvisoria dei bilanci e di quei provvedimenti che hanno il carattere d’urgenza per il regolare andamento dell’amministrazione, e restituire gli ordinamenti parlamentari alla loro normale funzione”*.

⁷¹ Ibidem, p. 322.

⁷² Le modifiche all’imposta di successione comprendevano misure dirette sia ad evitare che i capitali mobiliari sfuggissero all’imposta, sia a razionalizzare l’imposta tra i diversi gradi di parentela. Si prevedeva anche di aumentare progressivamente la tassa per le successioni maggiori, giungendo ad un aumento di metà della tassa per le successioni superiori a 500 mila lire. L’imposta progressiva sopra i redditi netti superiori a 5 mila lire era così organizzata: dal cumulo dei redditi derivanti da terreni, fabbricati e ricchezza mobile si dovevano detrarre le imposte che già colpivano i cespiti e tutte le passività legalmente accertate. Solamente i redditi netti superiori a 5 mila lire venivano tassati con un’aliquota progressiva dall’1% fino al 5% per i redditi netti superiori alle 200 mila lire. Ibidem, pp. 353-54.

Queste brevi espressioni mi sembrano riduttive, quindi mi è parso utile ricorrere alle parole di un acuto osservatore coevo, il più volte citato Plebano, per descrivere la situazione del tempo e la politica perseguita dal gabinetto Saracco⁷³. Scrisse Plebano: “Difficile era, per molti riguardi, lo stato di cose lasciato dal caduto Ministero. (...) Grave era pertanto il compito di chi doveva prendere in siffatti momenti la direzione della cosa pubblica; ma fu felice la scelta dell’uomo chiamata ad assumerla. Per la lunga esperienza degli uomini e delle cose, per la profonda conoscenza della finanza nazionale e dei pubblici bisogni, per la fermezza e la grande onestà del carattere, e soprattutto per l’indiscutibile autorità conquistata cogli eminenti servizi resi al paese – nessuno più del Saracco poteva dare affidamento di vedere alla direzione del Governo il senno e la calma necessari per rasserenare l’ambiente politico, per richiamare le istituzioni nazionali al normale loro funzionamento, ed avviare ad opportuna risoluzione i problemi che invano si andavano da anni agitando.

E non smentì il Saracco la fiducia in lui riposta. La calma non tardò a risorgere nell’ambiente parlamentare, e la vita politica nazionale riprese e mantenne il normale suo andamento, sebbene, quando appena era il nuovo Ministero costituito, l’efferato assassinio del Re, che fece sorgere un grido d’orrore in tutto il mondo civile, commosse nelle più intime sue fibre il cuore della nazione.

La politica finanziaria ed economica, che intendeva seguire il Ministero Saracco, non accennava a novità. Nella sua serena e meditata esposizione finanziaria del 2 dicembre 1900 il ministro del Tesoro Rubini chiaramente manifestava il suo proposito di arrivare alle riforme tributarie desiderate dal paese coll’assiduo perseverare nella cura dell’assodamento del bilancio.

Se considerate, egli diceva, che, pur tramezzo a difficoltà infinite, abbiamo trovato modo di abolire il dazio consumo governativo sulle farine, il dazio di esportazione sullo zolfo, sulla seta, ed altri minori; che si crearono istituzioni intese ad accrescere la funzione sociale dello Stato, tutelando il lavoro delle donne e dei fanciulli. applicando l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, istituendo le Casse-pensioni degli insegnanti e dei medici, la Cassa per la vecchiaia; se si riflette che comincia a funzionare la legge sulla perequazione fondiaria, la quale assicurerà un disgravio di oltre undici milioni a profitto di talune provincie affaticate dall’imposta prediale; se si avverte che si è migliorata la gabella sul caffè; se tutto questo si tiene presente, insieme al buon assetto dato alla finanza ed a talun miglioramento recato ai servizi pubblici — non sconforto, ma sebbene compiacenza e ardore di perseverare calmi e risoluti per la medesima via dobbiamo trarre dall’esame generale della nostra situazione.

Egli non disconosceva però la necessità di qualche immediato alleggerimento fiscale; e proponeva la riforma dell’imposta di ricchezza mobile secondo i concetti dei suoi predecessori. però con effetti

⁷³ Per un’analisi dettagliata del ministero Saracco cfr. Falco E., Il Ministero Saracco. Un governo liberalconservatore dalla crisi di fine Ottocento all’età giolittiana, Milano, F. Angeli, 2007.

ampliati di sgravio; la semplificazione delle tasse di trapasso e di successione sulle proprietà minori, e provvedimenti di difesa contro l'espropriazione di esse nel caso di insolvenza. Calcolando per siffatti provvedimenti un danno all'Erario di 13 milioni, ne cercava compenso nell'istituzione del marchio obbligatorio, nella riforma della tassa sulla fabbricazione delle polveri, e delle tasse di Borsa, nell'abolizione della concessione gratuita di rivendite di private, e finalmente nella sostituzione alla tassa di successione, di una speciale tassa di bollo sui capitali mobiliari rappresentati da titoli al portatore.

Era in sostanza il sistema già propugnato dal precedente Ministero; solo che, - per l'indole degli uomini che erano al governo e principalmente del Presidente del Consiglio e del ministro del Tesoro, antichi e costanti propugnatori della limitazione delle spese - poteva forse con qualche maggior sicurezza sperarsi di veder adempiuta la condizione che, a rendere non illusorio quel sistema, era indispensabile.

Ma neppure il Ministero Saracco ebbe tempo a porre in attuazione i suoi concetti. I nobili appetiti che abbondano a Montecitorio, e fanno vivo e pungente il desiderio di servire il paese stando al governo, non tardarono a trovare occasione per dare un voto contrario a quel Ministero, senza che, in verità, sia apparsa chiara la ragione di quel voto⁷⁴.

Questa descrizione sembra rendere a Saracco il merito che si conquistò sul campo.

Il suo governo fu considerato prevalentemente di "pacificazione nazionale"; tuttavia non si limitò a restaurare il prestigio del Parlamento, ma il suo programma politico, risultante dalla relazione programmatica presentata al re il 14 novembre 1900, ebbe come obiettivi la difesa dell'equilibrio di bilancio - "violare questo principio equivale a tradire la patria" scrisse -, il riaccostamento alla Francia, la soluzione della questione cinese con la rinuncia all'espansionismo coloniale, l'approntamento graduale di riforme sociali, politiche ed amministrative. Va giustamente ricordato, tra l'altro, che durante il suo governo Saracco fece approvare dal Parlamento una legge per l'emigrazione⁷⁵, già auspicata dal re Umberto I.

6. CONCLUSIONE

⁷⁴ Cfr. Plebano A., Op. cit., vol. III, p. 561-62.

⁷⁵ Legge 31 gennaio 1901, n. 23. La nuova normativa, a differenza della precedente legge sull'emigrazione (legge 30 dicembre 1888, n.5866), si caratterizzava per l'introduzione di strumenti destinati ad assicurare una maggiore protezione all'emigrante sia in patria, prima della partenza, che in viaggio, fino all'arrivo nel porto di destinazione. Poiché tale legge salvaguardava gli interessi delle classi disagiate, aveva ottenuto il sostegno anche della sinistra (Eduardo Pantano fu relatore insieme a Luigi Luzzatti).

Dall'analisi svolta, ancorché parziale, si può convenire che Saracco fu uno strenuo paladino della corretta gestione del bilancio e che ebbe a cuore il difficile risanamento delle finanze pubbliche. Esponente caratteristico di una tradizione tipicamente sardo-piemontese, fu molto attivo nelle discussioni parlamentari relative ai bilanci, sebbene alle sue riflessioni non sempre seguirono proposte fattive. Di “carattere temperato”, come lo definì Croce, non mancò di assumere posizioni molto critiche, e spesso ironiche, nei confronti di chi proponeva politiche pericolose per gli equilibri della finanza pubblica. La sua competenza e la lunga esperienza maturata in Senato e come ministro lo portarono ad assumere la responsabilità di un governo in una situazione alquanto problematica. Il suo esecutivo, che era visto come governo di transizione, durò solamente otto mesi, ma Saracco rivendicò a sé il merito di aver tutelato l'ordine pubblico dopo il regicidio, di aver consentito la ripresa dell'attività legislativa e di aver favorito una rapida approvazione dei bilanci e della legge sull'emigrazione.

BIBLIOGRAFIA

Antonetti N., *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Bari, Laterza, 1992.

Bonghi R., *Storia della finanza italiana dal 1864 al 1868. Lettere di Ruggiero Bonghi al Commendatore Giuseppe Saracco Senatore del Regno*, Le Monnier, Firenze, 1868.

Camera dei Deputati, *Discorso pronunciato dal Deputato Saracco nelle tornate del 27 e 28 giugno 1864 intorno alla condizione delle finanze*, Torino, per gli Eredi Botta, Tipografia della Camera Elettiva.

Caprili M., “Commemorazione di Giuseppe Saracco nel primo centenario della morte”, in A. Pirni (a cura di).

Croce B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928.

Discorsi del Senatore Giuseppe Saracco pronunciati al Senato nelle tornate del 20, 21 e 23 gennaio 1880, Roma, Tipografia del Senato di Forzani e C., 1880.

Discours prononcés par M. le Sénateur Saracco au Sénat Italien dans les séances du 28 et du 29 Juin 1890, manoscritto.

Einaudi L., *La guerra e il sistema tributario italiano*, Bari, Laterza, 1927.

Falco E., *Il ministero Saracco. Un governo liberalconservatore dalla crisi di fine Ottocento all'età giolittiana*, Milano, F. Angeli, 2007.

Ferrara F., *La tassa sul macino: lettere del professore Francesco Ferrara al direttore dell'Opinione*, Firenze, Tipografia dell'Opinione, 1865.

- Ferrara F., *La tassa sul macinato: dev'ella abolirsi, mantenersi o riformarsi? Considerazioni*, Tipografia dei Successori Le Monnier, Firenze, 1871.
- Forte F., “Scelte finanziarie dell’Italia unita (1861-1899)” in *Critica Sociale*, n.9/2010.
- Forte F.-Bondonio P.-Jona Celesia L., *Il sistema tributario*, Torino, Boringhieri, 1980.
- Fuà G. (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia. Storia dell’economia italiana negli ultimi cento anni*, Franco Angeli, 1969.
- Icardi A., “Ricordo di Giuseppe Saracco a cento anni dalla morte”, in A. Pirni (a cura di).
- I 450 Deputati del presente e i Deputati dell’avvenire. Per una Società di egregi uomini politici, letterati e giornalisti, diretta da Cletto Arrighi, Milano, Presso gli Editori di via del Broglio n. 3 e S. Paolo n. 8, 1864.
- Manestra S., *Per una storia della tax compliance in Italia*, Banca d’Italia, Occasional Papers, dicembre 2010.
- Marongiu G., *Storia del fisco in Italia. La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino, Einaudi, 1995.
- Marongiu G., *Storia del fisco in Italia. La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896)*, Torino, Einaudi, 1996.
- Ministero del Tesoro- Direzione Generale del Debito pubblico, *Relazione del Direttore generale alla Commissione Parlamentare di Vigilanza, Il debito pubblico in Italia 1861-1987*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988.
- Mola A.A., *Giuseppe Saracco*, in *Il Parlamento Italiano 1861-1988*, Nuova CEI, s.d..
- Pareto V., *Lettere a Maffeo Pantalonì 1890-1923*, a cura di De Rosa G., Sotto gli auspici della Banca Nazionale del Lavoro, Roma, 1960.
- Pedone A., *Il bilancio dello Stato*, in G. Fuà (a cura di).
- Pirni A. (a cura di), *Giuseppe Saracco. L’uomo e lo statista nell’Italia post-risorgimentale*, Giuffrè, 2009.
- Plebano A., *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX*, Roux Frassati e C°- Editori, Torino, 1899, vol. I.
- Plebano A., *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX*, Roux e Viarengo Editori, Torino, 1900, vol. II.
- Plebano A., *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX*, Roux e Viarengo Editori, Torino-Roma, 1902, vol. III.
- Reale Commissione Editrice (a cura di), *Il carteggio Cavour-Nigra dal 1858 al 1861*, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1929.
- Répacì F.A., *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Zanichelli, Bologna, 1962.
- Senato del Regno, *Atti parlamentari. Discussioni*, 27 gennaio 1900.
- Senato del Regno, *Atti parlamentari. Discussioni*, 30 gennaio 1907.
- Ziruolo L., *Giuseppe Saracco: tra sfera pubblica e sfera privata, tra potere nazionale e potere locale*, in Pirni A. (a cura di).

Recent working papers

The complete list of working papers is can be found at

<http://polis.unipmn.it/index.php?cosa=ricerca.polis>

*Economics Series

**Political Theory Series

^e ALEx Series

^TTerritories Series

^Q Quaderni CIVIS

- 2011 n.186* Angela Fraschini: *Saracco e i problemi finanziari del Regno d'Italia*
- 2011 n.185* Davide La Torre, Simone Marsiglio, Fabio Privileggi: *Fractals and self-similarity in economics: the case of a stochastic two-sector growth model*
- 2011 n.184* Kristine Forslund, Lycia Lima and Ugo Panizza: *The determinants of the composition of public debt in developing and emerging market countries*
- 2011 n.183* Franco Amisano, Alberto Cassone and Carla Marchese: *Trasporto pubblico locale e aree a domanda di mobilità debole in Provincia di Alessandria*
- 2011 n.182* Piergiuseppe Fortunato and Ugo Panizza: *Democracy, education and the quality of government*
- 2011 n.181* Franco Amisano and Alberto Cassone: *Economic sustainability of an alternative form of incentives to pharmaceutical innovation. The proposal of Thomas W. Pogge*
- 2011 n.180* Cristina Elisa Orso: *Microcredit and poverty. An overview of the principal statistical methods used to measure the program net impacts*
- 2011 n.179** Noemi Podestà e Alberto Chiari: *La qualità dei processi deliberativi*
- 2011 n.178** Stefano Procacci: *Dalla Peace Resarch alla Scuola di Copenhagen. Sviluppi e trasformazioni di un programma di ricerca*
- 2010 n.177* Fabio Privileggi: *Transition dynamics in endogenous recombinant growth models by means of projection methods*
- 2010 n.176** Fabio Longo and Jörg Luther: *Costituzioni di microstati europei: I casi di Cipro, Liechtenstein e Città del Vaticano*
- 2010 n.175* Mikko Välimäki: *Introducing Class Actions in Finland: an Example of Lawmaking without Economic Analysis*
- 2010 n.174* Matteo Migheli: *Do the Vietnamese support Doi Moi?*
- 2010 n.173* Guido Ortona: *Punishment and cooperation: the "old" theory*

- 2010 n.172* Giovanni B. Ramello: *Property rights and externalities: The uneasy case of knowledge*
- 2010 n.171* Nadia Fiorino and Emma Galli: *An analysis of the determinants of corruption: Evidence from the Italian regions*
- 2010 n.170* Jacopo Costa and Roberto Ricciuti: *State capacity, manufacturing and civil conflict*
- 2010 n.169* Giovanni B. Ramello: *Copyright & endogenous market structure: A glimpse from the journal-publishing market*
- 2010 n.168* Mario Ferrero: *The cult of martyrs*
- 2010 n.167* Cinzia Di Novi: *The indirect effect of fine particulate matter on health through individuals' life-style*
- 2010 n.166* Donatella Porrini and Giovanni B. Ramello: *Class action and financial markets: Insights from law and economics*
- 2010 n.165** Corrado Malandrino: *Il pensiero di Roberto Michels sull'oligarchia, la classe politica e il capo carismatico. Dal Corso di sociologia politica (1927) ai Nuovi studi sulla classe politica (1936)*
- 2010 n.164^e Matteo Migheli: *Gender at work: Productivity and incentives*
- 2010 n.163^o Gian-Luigi Bulsei and Noemi Podestà (Eds): *Imprese differenti. Le organizzazioni cooperative tra crisi economica e nuovo welfare*
- 2010 n.162* Claudia Cusinello and Franco Amisano: *Analysis for the implementation of a sustainable transport model in the eastern Piedmont county of Alessandria, Italy*
- 2010 n.161* Roberto Ricciuti: *Accumulazione del capitale e crescita economica tra Italia liberale e regime fascista*