



Munich Personal RePEc Archive

Public finance and consumption taxes (1862-1913)

Villani, Salvatore

Università "Federico II" di Napoli, SVIMEZ, Associazione per lo Sviluppo del Mezzogiorno

20 May 2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/36856/>

MPRA Paper No. 36856, posted 25 Feb 2012 07:41 UTC

Appendice 1

La finanza pubblica e le imposte sui consumi (1862-1913)*

1. *Premessa*

Nello scritto pubblicato negli Atti del Convegno di presentazione del volume SVIMEZ sui 150 anni dall'Unità d'Italia è mostrato che le decisioni adottate in materia di finanza pubblica all'indomani dell'unificazione politica dello Stato italiano hanno influito negativamente sui meccanismi di produzione e di distribuzione della ricchezza, contribuendo ad accrescere, piuttosto che a ridurre, gli storici squilibri esistenti fra gli ex-Stati della nostra penisola. La diminuzione della pressione tributaria sulla terra (oltre alla sua non uniforme distribuzione) ed il contemporaneo accrescimento del peso esercitato dalle imposte indirette, in special modo dai dazi comunali di consumo, appaiono al riguardo sintomatici.

Riportiamo qui, separatamente, le questioni riguardanti la struttura del sistema tributario dello Stato sabauda (§§ 2 e 3) e quelle concernenti la finanza dei Comuni (§§ 4 e 5), per mostrare che le scelte fiscali operate dopo la formazione del Regno, più o meno consapevolmente, risultavano dal comportamento del sistema fiscale nel suo complesso, piuttosto che da quello di ciascun segmento di esso, distintamente considerato.

2. *Le imposte indirette nel «sistema di pubbliche entrate» del Regno d'Italia*

Per costruire il «sistema di pubbliche entrate» dello Stato, qual era posto in atto nel Regno d'Italia, era stato fin dal primo mo-

* Questa Appendice è stata curata dal Prof. Salvatore Villani. Il testo in estenso sarà pubblicato negli Atti del Convegno di presentazione del volume SVIMEZ sui 150 anni dall'Unità d'Italia.

mento adottato il modello piemontese¹. Esso si basava essenzialmente su tre grandi imposte dirette (le imposte sui fondi rustici, o sui terreni; le imposte sui fabbricati; le imposte sui redditi di ricchezza mobile) e sulle cosiddette «tasse sugli affari» (ovverosia le diverse forme di prelievo che colpivano il trasferimento della ricchezza), che fino al 1901-02 hanno rappresentato, in media, oltre la metà delle entrate tributarie (v. Tab. 1) e circa il 45% di tutte le entrate dello Stato (v. Tab. 2).

Nello stesso periodo, le imposte indirette sui consumi, considerate al lordo dei monopoli (ossia delle imposte sui consumi riscosse col metodo del monopolio) e al netto delle dogane e dei diritti marittimi, non hanno rappresentato, invece, che poco più della terza parte delle entrate tributarie (v. Tab. 1) ed il 29,7% di tutte le entrate (v. Tab. 2). Dai dati risultanti dai rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914) e nel saggio su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di Francesco A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962), si evince chiaramente che è soprattutto dopo il 1876 che i nostri governanti cominciarono a fare più ampio ricorso alle imposte indirette. Per la precisione, tale tendenza divenne sempre più marcata a partire dal 1874, quando cominciarono a prevalere gli orientamenti protezionistici, favoriti soprattutto dalla convergenza che si era venuta a creare tra gli interessi dei più forti gruppi industriali (e cioè dell'industria siderurgica e di quella chimica), di una fetta dei proprietari terrieri e del fisco. Tali orientamenti si affermarono completamente solo con l'emanazione della nuova tariffa doganale del 1887 (*ex lege* 27 novembre 1887, n. 5052) e dopo la rottura delle relazioni doganali con la Francia, che si verificò nel febbraio-marzo del 1888². I dati riportati nella Tab. 2 confermano chiaramente siffatta tendenza, che risulta più marcata a partire dal 1897-1898.

¹ Il sistema impositivo e la gestione delle finanze degli Stati preunitari erano molto variegati. Costituita l'unità politica, si sarebbe dovuto cercare di realizzare l'unificazione tributaria tenendo adeguatamente conto di quella realtà. Tuttavia, supreme imprescindibili necessità imposero ai governanti dell'epoca di optare per l'estensione dell'ordinamento piemontese a tutta la penisola. Quest'ultimo, infatti, era considerato non solo uno dei sistemi più efficienti, ma anche il più redditizio e, quindi, anche il più gravoso. È utile rammentare quanto scriveva, al riguardo, Nitti: «I bisogni imperiosi degli anni che seguirono il 1860 rendevano necessario aumentare l'entrata. Si poteva adottare il regime fiscale di Napoli, così blando e così inadatto a un paese in trasformazione?» (Nitti, 1900, p. 441). Per ulteriori approfondimenti, v. Fortunato (1904).

² V. Tangorra (1901), p. 29-30.

TAB. 1. *Entrate dello Stato italiano e gettito di tutti i gruppi di imposte dal 1862 al 1913 (valori medi in milioni di lire correnti)*

Periodo	Imposte sui redditi	Imp. sul trasferim. della ricchezza	Imposte sui consumi	Monopoli	Entrate tributarie	Entrate extra-tributarie	Totale entrate
1) 1862 – 1866	764	359	435	655	2.213	454	2.667
2) 1867 – 71	1.276	508	759	966	3.509	545	4.054
3) 1872 – 76	1.714	744	1.161	1.087	4.705	470	5.175
4) 1877 – 81	1.809	833	1.370	1.208	5.219	741	5.960
5) 1882 – 1886-87	2.138	1.064	1.722	1.466	6.389	753	7.142
6) 1887-88 – 1891-92	2.040	1.139	1.747	1.405	6.331	756	7.087
7) 1892-93 – 1896-97	2.303	1.125	1.665	1.395	6.486	913	7.399
8) 1897-98 – 1901-02	2.421	1.171	1.857	1.451	6.901	931	7.832
9) 1902-03 – 1906-07	2.426	1.313	2.251	1.596	7.587	1.021	8.608
10) 1907-08 – 1911-12	2.359	1.633	2.757	1.961	8.710	1.084	9.794
11) 1912 – 1913	530	368	683	450	2.030	257	2.287
Totale	19.742	10.256	16.416	13.639	60.080	7.925	68.005

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914), e nel volume su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di Francesco A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962).

TAB. 2. *Composizione percentuale delle entrate dello Stato italiano dal 1862 al 1913*

Periodo	% sulle entrate tributarie			% sulle entrate totali		
	Imp. dirette e imp. sul trasferimento della ricchezza	Imp. sui consumi e monopoli	Imp. sui consumi e monopoli al netto delle dogane e dei diritti marittimi	Imp. dirette e imp. sul trasferimento della ricchezza	Imp. sui consumi e monopoli	Imp. sui consumi e monopoli al netto delle dogane e dei diritti marittimi
1) 1862 – 1866	50,8	49,2	35,3	42,1	40,9	29,3
2) 1867 – 71	50,8	49,2	38,4	44,0	42,6	33,2
3) 1872 – 76	52,2	47,8	37,4	47,5	43,4	34,0
4) 1877 – 81	50,6	49,4	37,4	44,3	43,2	32,7
5) 1882 – 1886-87	50,1	49,9	33,3	44,8	44,6	29,8
6) 1887-88 – 1891-92	50,2	49,8	30,5	44,9	44,5	27,3
7) 1892-93 – 1896-97	52,8	47,2	28,6	46,3	41,3	25,1
8) 1897-98 – 1901-02	52,0	47,9	29,9	45,9	42,2	26,4
9) 1902-03 – 1906-07	49,3	50,7	32,9	43,4	44,7	29,0
10) 1907-08 – 1911-12	45,8	54,2	35,1	40,8	48,2	31,2
11) 1912 – 1913	44,2	55,8	35,5	39,2	49,5	31,5
1862 – 1913	50,0	50,0	33,5	44,2	44,2	29,6

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914), e nel volume su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di Francesco A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962).

TAB. 3. *Rilevanza delle imposte doganali applicate dallo Stato italiano dal 1862 al 1913 (valori medi)*

Periodo	Dogane e diritti marittimi (milioni di lire correnti)	% sulle entrate tributarie	% sulle entrate totali
1) 1862 – 1866	307,60	13,9	11,5
2) 1867 – 71	377,89	10,8	9,3
3) 1872 – 76	490,43	10,4	9,5
4) 1877 – 81	627,68	12,0	10,5
5) 1882 – 1886-87	1.059,93	16,6	14,8
6) 1887-88 – 1891-92	1.218,33	19,2	17,2
7) 1892-93 – 1896-97	1.202,04	18,5	16,2
8) 1897-98 – 1901-02	1.242,75	18,0	15,9
9) 1902-03 – 1906-07	1.350,58	17,8	15,7
10) 1907-08 – 1911-12	1.658,55	19,0	16,9
11) 1912 – 1913	412,61	20,3	18,0
1862 – 1913	9.948,91	16,6	14,6

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914), e nel volume su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di Francesco A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962).

Se poi confrontiamo la dinamica del gettito delle imposte indirette, considerate nel loro complesso, con l'evoluzione delle stesse al netto dei proventi delle dogane e dei diritti marittimi, possiamo chiaramente notare come il graduale e costante aumento delle stesse, verificatosi a partire dal terzo-quarto quinquennio preso in esame (1872-76 e 1877-81), è dovuto all'accresciuta rilevanza delle imposte doganali (v. Tab. 3).

Analizzando dunque la dinamica del gettito dei diversi gruppi di entrate cui lo Stato italiano aveva la possibilità di attingere in quell'epoca, si può affermare che il nostro sistema tributario, a partire dal 1862, divenne «ogni giorno più a base di imposte» (cfr. Tab. 4), anche se questa base si andava progressivamente «estendendo nella sfera delle imposte indirette» (cfr. Tabb. 1 e 2), che in tal guisa andavano acquistando «una posizione sempre più predominante».

3. *Il ruolo delle imposte sui consumi*

In che misura il gettito proveniente dalle dogane e dai diritti marittimi abbia contribuito alla genesi e al rafforzamento della

TAB. 4. *Composizione delle entrate dello Stato italiano dal 1862 al 1913 (% sulle entrate totali)*

Periodo	Imposte sui redditi	Imp. sul trasferim. della ricchezza	Imposte sui consumi	Monopoli	Entrate tributarie	Entrate extra-tributarie	Totale entrate
1) 1862 – 1866	28,6	13,5	16,3	24,5	83,0	17,0	100,0
2) 1867 – 71	31,5	12,5	18,7	23,8	86,6	13,4	100,0
3) 1872 – 76	33,1	14,4	22,4	21,0	90,9	9,1	100,0
4) 1877 – 81	30,3	14,0	23,0	20,3	87,6	12,4	100,0
5) 1882 – 1886-87	29,9	14,9	24,1	20,5	89,5	10,5	100,0
6) 1887-88 – 1891-92	28,8	16,1	24,6	19,8	89,3	10,7	100,0
7) 1892-93 – 1896-97	31,1	15,2	22,5	18,9	87,7	12,3	100,0
8) 1897-98 – 1901-02	30,9	15,0	23,7	18,5	88,1	11,9	100,0
9) 1902-03 – 1906-07	28,2	15,3	26,1	18,5	88,1	11,9	100,0
10) 1907-08 – 1911-12	24,1	16,7	28,2	20,0	88,9	11,1	100,0
11) 1912 – 1913	23,2	16,1	29,9	19,7	88,8	11,2	100,0
1862 – 1913	29,0	15,1	24,1	20,1	88,3	11,7	100,0

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914), e nel volume su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di Francesco A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962).

predetta posizione predominante risulta, con ogni evidenza, dai dati riportati nelle Tabb. 5 e 6. I predetti dati riassumono, infatti, per quinquennio, la dinamica del gettito dei diversi gruppi di imposte indirette sui consumi (imposte di fabbricazione; tributi doganali; dazi interni di consumo; imposta sulla macinazione dei cereali) e ci consentono di misurarne il diverso apporto, in termini sia assoluti (Tab. 5) che relativi (Tab. 6).

Nel primo quinquennio preso in esame (1962-66), al gettito delle imposte indirette sui consumi (circa 1.090 milioni di lire) contribuivano in larga parte i monopoli (con 655 milioni di lire, ossia il 60% del gettito totale) e i proventi derivanti dalle imposte doganali (308 milioni, che rappresentavano il 28% del gettito totale), mentre l'apporto derivante dai dazi interni di consumo (127 milioni, pari al 12% circa del gettito totale) era poco rilevante. Nel quinquennio successivo (1967-71), si aggiunse anche il contributo delle imposte di fabbricazione (con appena 1,4 milioni di lire, pari allo 0,08% del gettito totale) e della c.d. «tassa sul macinato» (e cioè l'imposta sulla macinazione del grano e dei cereali), con 103 milioni di lire, che rappresentava il 6% del gettito totale raccolto nel periodo (1.725 milioni). Tale tributo, all'epoca dell'unificazione, già esisteva (in Sicilia, nelle Marche e nell'Umbria), ma fu soppresso nel 1860 dai governi provvisori; ricomparve nei primi anni del periodo post-unitario, per far fronte alle impellenti necessità finanziarie del Regno, costantemente in disavanzo e provato da otto anni di crisi economica³; la sua applicazione determinò, tuttavia, anche un forte incremento del prezzo del pane e, in generale, dei derivati del grano e degli altri cereali, provocando il malcontento nelle classi sociali più povere, per le quali questi alimenti rappresentavano il principale, se non l'unico, nutrimento.

In questo modo, nel quinquennio 1872-76, il gettito derivante da tale tributo continuò ad aumentare fino a toccare la punta massima di 350 milioni di lire, pari al 15% del gettito totale ricavato dalle imposte indirette sui consumi. Nei due quinquenni successivi, invece, il suo rendimento cominciò a diminuire (nel quinquennio 1882-1886-87, il suo gettito si ridusse del 70%), dapprima a causa delle modifiche apportate dal governo di allora

³ La nuova misura fiscale contribuì, infatti, insieme all'imposta di ricchezza mobile, al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 1876. Per una ricostruzione della storia finanziaria post-unitaria, v. Tangorra (1901).

TAB. 5. *Gettito delle imposte indirette sui consumi dal 1862 al 1913 (valori medi in milioni di lire correnti)*

Periodo	Imposte di fabbricazione	Dazi interni di consumo	Dogane e diritti marittimi	Imposta sul macinato	Monopoli	Totale
1) 1862 – 1866		127,19	307,60		654,61	1.089,40
2) 1867 – 71	1,45	276,51	377,89	103,49	966,01	1.725,35
3) 1872 – 76	12,03	309,22	490,43	349,79	1.208,04	2.369,51
4) 1877-81	43,91	356,38	627,68	341,57	1.466,04	2.835,58
5) 1882 – 1886-87	122,21	437,03	1.059,93	102,34	1.405,00	3.126,51
6) 1887-88 – 1891-92	135,54	392,85	1.218,33		1.405,63	3.152,35
7) 1892-93 – 1896-97	179,05	283,58	1.202,04		1.394,85	3.059,52
8) 1897-98 – 1901-02	350,54	263,86	1.242,75		1.446,00	3.303,15
9) 1902-03 – 1906-07	643,55	256,61	1.350,58		1.596,00	3.846,74
10) 1907-08 – 1911-12	837,03	261,66	1.658,55		1.961,00	4.718,24
11) 1912 – 1913	218,66	51,78	412,61		452,00	1.135,05
Totale	2.543,97	3.035,48	9.948,91	897,19	13.955,18	30.361,40

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914), e nel volume su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di Francesco A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962).

TAB. 6. *Composizione percentuale delle imposte indirette sui consumi dal 1862 al 1913*

Periodo	Imposte di fabbricazione	Dazi intern di consumo	Dogane e diritti marittimi	Imposta sul macinato	Monopoli	Totale
1) 1862 – 1866		11,68	28,24		60,09	100,00
2) 1867 – 71	0,08	16,03	21,90	6,00	55,99	100,00
3) 1872 – 76	0,51	13,05	20,70	14,76	50,98	100,00
4) 1877 – 81	1,55	12,57	22,14	12,05	51,70	100,00
5) 1882 – 1886-87	3,91	13,98	33,90	3,27	44,94	100,00
6) 1887-88 – 1891-92	4,30	12,46	38,65		44,59	100,00
7) 1892-93 – 1896-97	5,85	9,27	39,29		45,59	100,00
8) 1897-98 – 1901-02	10,61	7,99	37,62		43,78	100,00
9) 1902-03 – 1906-07	16,73	6,67	35,11		41,49	100,00
10) 1907-08 – 1911-12	17,74	5,55	35,15		41,56	100,00
11) 1912 – 1913	19,26	4,56	36,35		39,82	100,00
1862 – 1913	8,38	10,00	32,77	2,96	45,96	100,00

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914), e nel volume su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di Francesco A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962).

per ridurne l'incidenza⁴ e poi perché l'imposta fu definitivamente soppressa (nel 1884).

L'abolizione della «tassa» non ebbe, comunque, nemmeno il tempo di produrre i suoi effetti. Fu ben presto sostituita da altri tributi più gravosi e incidenti sugli stessi generi, come i dazi interni di consumo e quelli doganali, oppure su beni che erano consumati in prevalenza nelle regioni del Mezzogiorno, come i monopoli (specialmente quello del sale e quello del tabacco).

Con riguardo a questi ultimi, è bene, tuttavia, non farsi fuorviare dalle cifre riportate nella Tab. 6. Essa, infatti, rende evidente come il contributo delle «imposte di consumo esatte col metodo del monopolio» si sia gradualmente ridotto nel corso del tempo, dal 60% del primo quinquennio al 41% circa degli ultimi tre periodi presi in considerazione (1902-03, 1906-07, 1907-08, 1911-12 e 1912-13). Riesaminando i dati riportati nella Tab. 5 e le curve rappresentate nella Fig. 1, è possibile acquisire una più ampia panoramica del fenomeno in esame, tenendo conto non solo del ruolo svolto dalle singole voci di entrata in un dato esercizio finanziario, ma anche della loro evoluzione nel tempo.

Le medie mobili decennali, rappresentate nella Fig. 1, mettono chiaramente in evidenza come la quota maggiore delle imposte indirette sia rappresentata sempre più dai proventi delle dogane, mentre appare evidente come, a partire dal 1866, si accrebbe gradualmente anche il contributo dei dazi di consumo, destinati a divenire in pochi anni «una delle più ragguardevoli entrate dello Stato e certo la più rilevante dei comuni»⁵.

⁴ Nel 1879, da parte del governo presieduto da Agostino Depretis, si ottenne una prima riduzione del campo di applicazione dell'imposta. Una ulteriore riduzione si ebbe l'anno successivo, ad opera del secondo governo presieduto da Benedetto Cairoli.

⁵ Alessio (1887), p. 319. I dazi interni di consumo sono stati oggetto di innumerevoli approfondimenti e discussioni, soprattutto in Francia e in Belgio, ove «il sistema dei dazi pesò per 30 anni» (Bertolini, 1896, p. 157). Trattandosi di un argomento che interessava sia la finanza erariale sia quella degli enti locali, la bibliografia a cui si può attingere è ricchissima. Per ulteriori approfondimenti, si vedano Alessio (1880); Chindamo (1899); Conigliani (1898); Contento (1896); Lacava (1896); Minghetti (1890); Ricca Salerno (1900); Volpi (1962); e, più recentemente, Marongiu (1988; 1995; 2001; 2010).

Per quanto riguarda la letteratura straniera sull'argomento, v. Burot de L'Isle Chalan (1866); Olibo (1878); Moullart (1870); Allouard (1884); Bonnal (1873); Falke (1869); Bamberger (1871); Wagner (1877); Passy (1866); Bloch (1878).

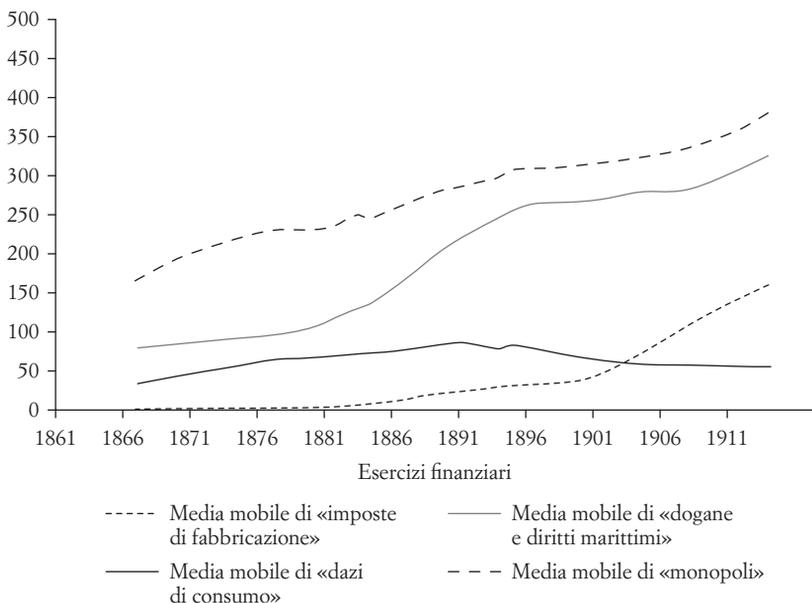


FIG. 1. Stima del trend del gettito delle imposte indirette sui consumi dal 1862 al 1913 (valori in milioni di lire del 1913; medie mobili su 10 anni).

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei rendiconti generali dello Stato, riportati nel volume *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* della Ragioneria Generale dello Stato (Roma, Tipografia dell'Unione editrice, 1914), e nel volume su *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960* di F.A. Répaci (Bologna, Zanichelli, 1962).

4. I dazi interni di consumo e la finanza dei Comuni

I dazi dei Comuni, in particolare, costituivano una forma di tributo antichissima, che esisteva già negli Stati preunitari e colpiva il consumo di molti beni, rappresentati principalmente da generi di prima necessità (come le farine), ma anche da materiali combustibili e per costruzione⁶. Con la legge 20 luglio 1864, n. 1832, cui fece seguito il regolamento approvato con regio decreto 10 luglio 1864, n. 1839, si procedette alla loro unificazione e riorganizzazione, distinguendo il dazio di consumo governativo (principalmente relativo a vini, liquori e carni) da quello comunale e concedendo ai Comuni

⁶ Sui dazi di consumi applicati negli Stati italiani preunitari v. Cappellari della Colomba (1866); Bianchini (1839); Dias (1856); Alessio (1887).

la facoltà di aggiungere quote addizionali in loro favore, nonché di istituire dazi propri su beni diversi da quelli tassati dallo Stato.

La riscossione del dazio governativo fu affidata in gran parte ai Comuni, mediante la stipulazione di contratti di abbonamento che li obbligavano a versare alle casse erariali un canone annuo determinato in base alla vigente tariffa daziaria. Tuttavia, molti Municipi preferirono servirsi di ditte private (che spesso erano grosse società per azioni), con le quali stipulavano contratti d'appalto; tali ditte erano poi pagate a percentuale (detta «aggio») o a canone fisso; in tal caso, l'appaltatore garantiva al Comune una quota fissa e intascava l'eventuale differenza. Per i Comuni di Roma e Napoli, era invece previsto che fosse lo Stato a provvedere direttamente alla riscossione di entrambi i dazi, quello governativo e quello comunale, versando ai due Comuni un canone.

Questa forma di prelievo, in molte province del regno, superava i limiti massimi previsti nelle leggi di unificazione e riforma. Numerosi provvedimenti legislativi furono così emanati, «per evitare che la riduzione delle tariffe entro i massimi stabiliti mettesse in eccessiva difficoltà le finanze comunali»⁷. In questo modo, i dazi di consumo divennero, a poco a poco, un tributo prevalentemente comunale, utilizzato dalle «amministrazioni dissipatrici», per costruirsi una situazione finanziaria fittiziamente florida e per legittimare spese nuove ed eccessive, o comunque inutili⁸.

Questi fenomeni contribuirono a «rendere quel balzello ognora più gravoso»⁹ e a farne una base fondamentale del sistema tributario dei Comuni, come risulta anche dai dati dei bilanci comunali riportati nel volume di Franco Volpi su *Le Finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia (1860-1890)* e rappresentati nella tabella che segue.

La Tab. 7 mostra chiaramente quanto fosse redditizia questa forma di prelievo. I dati in essa contenuti evidenziano, infatti, la progressiva crescita dei proventi (espressi in milioni di lire del 1889) che i Comuni italiani prevedevano di ottenere, nel periodo 1863-1889, attraverso l'utilizzo dei dazi interni di consumo. Fin da subito (e cioè dopo i primi tre anni presi in considerazione), si registrò un ragguardevole incremento delle aspettative dei Municipi in merito al rendimento potenziale dei dazi propri e delle addizionali che il governo gli concedeva di applicare: +69,3%, ri-

⁷ Volpi (1962), p. 100.

⁸ Cfr. Alessio (1896), pp. 314 e ss.

⁹ Contento (1896), p. 562.

TAB. 7. *Dazi di consumo, comunali e governativi, e addizionali comunali ai dazi governativi negli anni 1863-1889 (previsioni in milioni di lire del 1889)*

Anni	Dazi comunali di consumo e addiz. ai dazi governativi	Dazio di consumo governativo
1863	46,81	–
1864	44,44	20,80
1865	79,27	25,85
1866	70,03	25,58
1867	64,34	48,23
1868	61,26	46,29
1869	64,33	45,54
1870	66,13	44,89
1871	73,66	61,18
1872	71,14	54,90
1873	68,02	51,61
1874	67,08	50,34
1875	82,45	56,70
1876	79,79	59,77
1877	79,41	57,06
1878	82,98	56,15
1879	85,44	56,87
1880	83,91	54,85
1881	95,55	55,76
1882	100,97	56,79
1883	107,23	59,33
1884	114,51	60,62
1885	115,52	59,40
1886	126,08	62,36
1887	133,48	62,50
1888	138,26	–
1889	140,99	60,63

Fonte: Elaborazioni dell'Autore sui dati dei bilanci comunali, riportati nel volume di F. Volpi, *Le Finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia (1860-1890)*, Torino, 1962.

spetto al 1863. Con il regio decreto n. 3018 del 28 giugno 1866 iniziò, tuttavia, un processo di limitazione del diritto dei Comuni a sovrimporre e ad imporre dazi di consumo e tale processo si arrestò soltanto nel 1870, con l'emanazione della legge 11 agosto, n. 5784, che eliminò molti limiti legali alla tassazione comunale del consumo, come compenso per l'abolizione della sovrimposta di ricchezza mobile. Ciò determinò una riduzione delle aspettative dei Municipi, che è evidenziata, nella predetta tabella, da una variazione percentuale negativa del gettito atteso: -16,5%.

Per venti anni, dal 1870 al 1890, non vennero introdotte innovazioni di sorta nella disciplina dei dazi comunali. La materia fu, tuttavia, al centro di frequenti dibattiti e progetti di riforma. Nel

1879, anno in cui il ministro Magliani presentò un disegno di legge con cui mirava ad eliminare alcuni degli inconvenienti derivanti dall'applicazione delle norme del 1864 e del 1866 e a migliorare la situazione delle finanze comunali, le aspettative dei municipi circa i rendimenti ottenibili dai predetti cespiti cominciarono nuovamente a migliorare. Si registrò una variazione positiva del gettito atteso, pari al 29,2%, rispetto al 1870.

Nel decennio successivo (1880-1890), il dibattito si focalizzò, invece, su un problema ripetutamente affrontato e mai risolto, quello della soppressione dell'imposta sulla minuta vendita (di oggetti già colpiti dal dazio governativo), attribuita ai «Comuni chiusi» dalla legge del 1864. Mentre però ci si adoperava per trovare una soluzione, molti di questi Enti non tardarono ad approfittare dei poteri che ancora gli erano riconosciuti. Pertanto, le previsioni di entrata dei Municipi crebbero del 65%, rispetto al 1879, e del 201%, rispetto al 1863.

La crescita dei proventi attesi dei dazi governativi fu invece meno marcata, ma comunque ragguardevole: la variazione percentuale del gettito atteso, rispetto al 1864, è pari al 191,5% (v. Tab. 7).

Le medie mobili quinquennali, rappresentate nella Fig. 2, evidenziano questo fenomeno, dovuto ad una serie di interventi normativi, che determinarono una progressiva estensione del diritto dei Comuni di istituire dazi propri, allo scopo di dotarli degli strumenti migliori per non costringerli a «supplire coi prestiti al vuoto delle rendite sottratte»¹⁰.

5. *Gli effetti dell'imposizione comunale sul consumo e il «prezzo» dell'Unità*

L'esame della Tab. 8, in cui è rappresentata la distribuzione territoriale del gettito dei dazi interni di consumo, riscosso dal 1894-95 al 1897-98, consente di verificare e valutare gli effetti delle scelte fiscali compiute all'indomani dell'unificazione e di «trarre importantissimi ammaestramenti intorno a ciò che è successo per le nostre finanze, e a ciò che debba farsi in avvenire»¹¹. I dati utilizzati sono stati estrapolati dall'indagine sulla ripartizione terri-

¹⁰ A.P., Camera dei Deputati, Leg. XIV, Sess. 1880, Doc. n. 39 bis, p. 15.

¹¹ Sella, discorso alla Camera dei Deputati del 12 dicembre 1871. Cfr. Sella e Mariotti (1887).

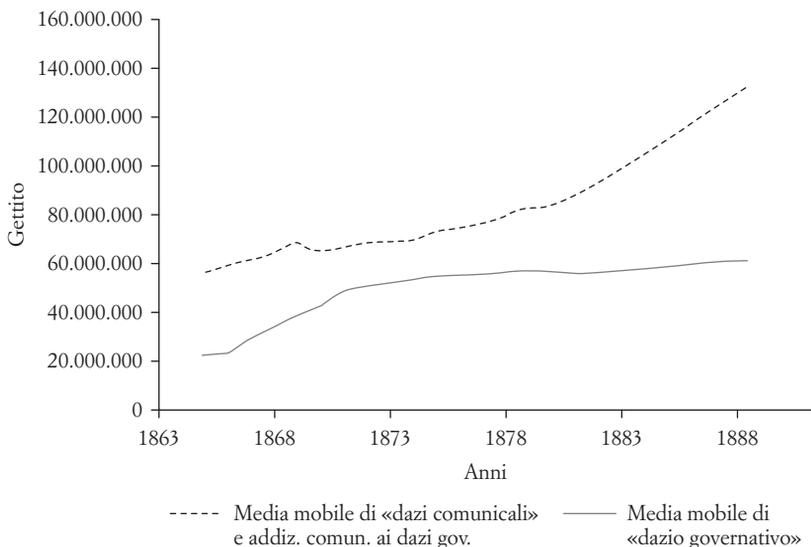


FIG. 2. Stima del trend del gettito dei dazi di consumo, comunali e governativi, e delle addizionali comunali ai dazi governativi negli anni 1863-1889 (previsioni in lire del 1889; medie mobili su 5 anni).

Fonte: Elaborazioni dell'Autore sui dati dei bilanci comunali, riportati nel volume di F. Volpi, *Le Finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia (1860-1890)*, Torino, 1962.

toriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia condotta da Francesco S. Nitti tra i primi mesi del 1897 e il mese di aprile del 1900¹². Si tratta di cifre ricavate direttamente dai bilanci consuntivi dei Comuni e poi confrontate con quelle risultanti dalle analisi statistiche del bilancio del Regno d'Italia compiute dalla Ragioneria Generale dello Stato¹³.

Analizzando i dati riportati nella Tab. 8, si può notare come la misura in cui i singoli Comuni abbiano fatto ricorso al predetto cespite è assai differente. Diversi fattori e condizioni (come la cultura e il grado d'istruzione delle classi dirigenti, la preminenza di alcuni centri urbani più ragguardevoli, la conformazione del territorio, il grado di sviluppo economico delle popolazioni e il livello

¹² Nitti (1900).

¹³ In particolare, il predetto confronto è stato effettuato con la pubblicazione su *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1893-94*, fatta dalla Ragioneria Generale dello Stato, sotto la direzione di C. Orsini (Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, 1908).

TAB. 8. *Distribuzione territoriale del gettito dei dazi interni di consumo (valori in lire correnti; media degli esercizi 1894-95 - 1897-1898)*

Regioni	Popolazione al 31 dic. 1897	Gettito	Media per abitante
Piemonte	3.362.288	6.306.074	1,88
Liguria	988.695	3.193.676	3,23
Lombardia	4.082.776	7.501.264	1,84
Veneto	3.117.769	5.309.907	1,70
Emilia e Romagna	2.306.838	4.465.124	1,94
Toscana	2.324.999	5.212.167	2,24
Marche	978.738	1.265.884	1,29
Umbria	609.692	752.476	1,23
Lazio	1.035.950	16.757.767	16,18
Abruzzo e Molise	1.393.950	1.007.160	0,72
Campania	3.161.275	16.772.525	5,31
Puglie	1.891.875	3.081.576	1,63
Basilicata	549.771	442.507	0,80
Calabria	1.349.750	1.090.610	0,81
Sicilia	3.563.682	5.558.474	1,56
Sardegna	761.148	1.048.085	1,38
Nord	11.551.528	22.310.921	1,93
Centro	7.256.217	28.453.418	3,92
Centro-Nord	18.807.745	50.764.339	2,70
Sud	8.346.621	22.394.378	2,68
Isole	4.324.830	6.606.559	1,53
Mezzogiorno	12.671.451	29.000.937	2,29

Fonte: Elaborazioni dell'autore sui dati dei bilanci consuntivi dei Comuni, riportati nel volume di F.S. Nitti, *Il Bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, Napoli, Società anonima cooperativa tipografica, 1900.

dei debiti contratti dai Comuni) contribuirono a determinare una notevole sperequazione del gettito tra le varie regioni. È evidente, tuttavia, come la differenziazione dei dazi interni di consumo abbia prodotto effetti perversi, sia sul consumo sia sulla produzione (ripercussioni sui salari, sui costi di produzione; riduzione dei consumi; turbative per l'industria e per la libera circolazione delle merci sul territorio nazionale; incentivo al contrabbando e all'evasione fiscale), ma soprattutto ingiuste disparità di trattamento fiscale, danneggiando i ceti più poveri, le classi agricole del Mezzogiorno continentale e quelle regioni del Paese ove erano concentrati i centri più popolati (come il Napoletano e alcuni Comuni dell'Italia centrale). La conclusione a cui si giunge non è dunque nuova: «l'Unità d'Italia non poteva esser fatta se non col sacrificio

di alcune regioni»¹⁴. Si auspica che anche le prossime riforme non siano realizzate a scapito degli interessi e delle esigenze di queste medesime regioni d'Italia.

Riferimenti bibliografici

- Alessio G. (1880), *L'imposta del dazio di consumo in Italia, i suoi effetti e la sua riforma*, in «Annali di statistica», n. 92, vol. 17.
- Alessio G. (1887), *Saggio sul sistema tributario in Italia e sui suoi effetti economici e sociali*, Torino, Bocca.
- Alessio G. (1896), *La riforma dei tributi locali*, in «Giornale degli economisti», serie seconda.
- Allouard J.B. (1884), *Traité complet des droits d'entrée et d'octroi de la ville de Paris*, Paris.
- Bamberger L. (1871), *Aufhebung der indirekten Gemeindeabgaben in Belgien, Holland und Frankreich*, Berlin.
- Bertolini A. (1896), *Frère-Orban e i dazi interni*, in «Giornale degli economisti», serie seconda, febbraio, pp. 156-184.
- Bianchini L. (1839), *Della storia delle finanze del Regno di Napoli: libri sette*, Palermo.
- Bloch M. (1878), *L'octroi*, Paris.
- Bonnal M.E. (1873), *Traité des octrois*, Paris.
- Burot De L'Isle, Challan J. (1866), *Considérations sur les octrois Législation et assiette de cet impôt en France. De son application en Turquie*, Paris.
- Cappellari Della Colomba G. (1866), *Le imposte di confine, i monopoli governativi e i dazi di consumo in Italia*, Firenze.
- Chindamo G. (1899), *A proposito di dazio consumo. Osservazioni e appunti*, in *La riforma sociale*, pp. 252-262.
- Conigliani C.A. (1898), *La riforma delle Leggi sui tributi locali: studi e proposte*, Modena.
- Contento A. (1896), *Per la riforma dei tributi locali*, in «Giornale degli economisti», serie seconda, dicembre, pp. 562-581.
- De Cecco M., Pedone A. (1995), *Le istituzioni dell'economia*, in Romanelli R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, pp. 253-300.
- Dias F. (1856), *Amministrazione finanziaria del Regno delle due Sicilie esposta secondo i principi fondamentali di pubblica economia e secondo le leggi, i decreti e i regolamenti in vigore*, Napoli.

¹⁴ Cfr. F.S. Nitti, *Il Bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, cit., pp. 438-448.

- Falke J. (1869), *Die Geschichte des deutschen Zollwesens: von seiner Entstehung bis zum Abschluß des deutschen Zollvereins*, Leipzig.
- Fortunato G. (1904), *La questione meridionale e la riforma tributaria*, Roma.
- Lacava P. (1896), *La finanza locale in Italia*, Torino, Roux e Frassati.
- Marongiu G. (1988), *Alle radici dell'ordinamento tributario italiano*, Padova.
- Marongiu G. (1995), *Storia del fisco in Italia*, Torino.
- Marongiu G. (2001), *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova.
- Marongiu G. (2010), *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'Unità alla crisi di fine secolo*, Firenze.
- Minghetti M. (1890), *Tassa governativa e dazio comunale di consumo*, in Minghetti M., Pullè L., *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma, 1888-1890, pp. 5-89.
- Minghetti M., Pullè L. (1890), *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma, 1888-1890.
- Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato (1908), *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1893-94*, Roma.
- Moullart A. (1870), *Les octrois*, Paris.
- Nitti F.S. (1900), *Il Bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-97. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, Napoli.
- Olibo B.M. (1878), *Codes des contributions indirectes et des octrois*, Lyon.
- Orlando V.E. (a cura di) (1900), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano.
- Passy F. (1866), *La question des octrois*, Paris.
- Répacì F.A. (1962), *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna.
- Ricca Salerno G. (1900), *Le finanze locali*, in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, vol. IX.
- Romanelli R. (a cura di) (1995), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma.
- Sella Q., Mariotti F. (1887), *Discorsi parlamentari di Quintino Sella raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma.
- Tangorra V. (1901), *La finanza italiana dal 1862 al 1900*, in «Giornale degli economisti», serie seconda, anno XII, vol. XXIII, pp. 26-47.
- Volpi F. (1962), *Le Finanze dei Comuni e delle Province del Regno d'Italia (1860-1890)*, Torino, Ilte.
- Wagner A. (1877), *Finanzwissenschaft*, Leipzig.