

ISTITUTO DELLA
ENCICLOPEDIA ITALIANA
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI

L'UNIFICAZIONE ITALIANA

Volume pubblicato con il contributo di
ASPEN INSTITUTE ITALIA

*Capitoli scelti
per il sito di Aspen Institute Italia*

SEZIONE IV

L'UNIFICAZIONE ECONOMICA

Capitolo "La costruzione dell'economia unitaria" di *Guido Pescosolido*

Capitolo "L'ordinamento del credito" di *Leandro Conte*

Capitolo "Bilancio e finanza pubblica" di *Vera Zamagni*

La costruzione dell'economia unitaria

Il ruolo della componente economica nella storia del Risorgimento e dello Stato unitario assunse un rilievo storiografico significativo a partire dagli ultimi anni del XIX secolo. Non erano mancati in precedenza analisi e studi sulle condizioni delle province italiane preunitarie e sui processi di trasformazione dell'Europa contemporanea. La stagione dei congressi, lo sforzo del mondo della cultura scientifica a favore di una lega doganale nel corso degli anni Quaranta dell'Ottocento, la componente economica nella formazione culturale e politica di Cavour e di altri protagonisti di primo piano del movimento nazionale erano stati ben presenti a quanti avevano iniziato a ricostruire gli eventi risorgimentali. Tuttavia, i primi storici del Risorgimento non ebbero mai dubbi sul fatto che il processo di formazione dello Stato unitario avesse origine e natura prioritariamente, se non esclusivamente, politica e diplomatico-militare. Per tutti era scontato che l'avvento di un più moderno e dinamico quadro istituzionale e politico avrebbe favorito anche un miglioramento della vita economica e sociale della penisola, ma per la storiografia di ogni tendenza sino alla fine dell'Ottocento non era stata certo quella economica la motivazione principale del movimento nazionale e tanto meno dell'opera di Giuseppe Mazzini e Vincenzo Gioberti, Giuseppe Garibaldi e Vittorio Emanuele II, Camillo Benso di Cavour e Bettino Ricasoli, e neppure di Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari.

Nato lo Stato unitario, la dimensione politica e diplomatico-militare aveva continuato a occupare nel sentire dell'opinione pubblica e nell'agenda del governo e della classe politica uno spazio certo non inferiore ai più prosaici e pure non meno drammatici problemi dell'unificazione economica, sociale, istituzionale, amministrativa. La repressione del brigantaggio, la terza guerra d'indipendenza, la questione romana, e successivamente il congresso di Berlino, l'atteggiamento dei cattolici intransigenti e del movimento operaio e anarco-socialista, lo scacco di Tunisi, i difficili rapporti con la Francia, l'adesione alla Triplice, l'avvio del colonialismo, avevano continuato a impegnare ancora a fondo governo e Parlamento e a occupare uno spazio preminente negli organi di stampa e nell'opinione pubblica.

Ciò non toglie che già all'indomani dell'Unità le emergenze finanziarie ed economico-sociali si fossero imposte con gravità e urgenza assolutamente stringenti. Il Risorgimento aveva ottenuto il riscatto politico e militare della nazione. L'Italia unita era chiamata a realizzare quello economico e civile. La necessità del pareggio del bilancio era stata vista subito, in Italia e all'estero, come la condizione senza la quale sarebbe rientrata in discussione la sopravvivenza stessa del nuovo Stato. Agli osservatori più attenti non era sfuggito che l'unificazione economica e l'attuazione di una politica finalizzata alla modernizzazione e allo sviluppo dell'intera penisola non erano poi tanto meno importanti della repressione del brigantaggio o della conquista del Veneto. Senza uno sviluppo economico, sociale e

civile più dinamico ed esteso di quello preunitario, difficilmente si sarebbe potuta avere una finanza pubblica sana e ancor più arduo sarebbe stato realizzare all'interno un allargamento dei livelli della partecipazione ai diritti politici e all'estero una difesa degli interessi nazionali in un contesto in progressiva trasformazione. Che le problematiche di natura finanziaria ed economica avessero assunto un'importanza crescente nella vita parlamentare e nell'azione del governo lo si era d'altronde toccato con mano quando nella caduta della Destra storica erano stati determinanti il problema del riscatto e della gestione della rete ferroviaria e, in una prospettiva più generale, il prevalere di aspettative diverse in materia di politica fiscale e di una diversa visione dei rapporti generali tra Stato ed economia.

La Destra storica si era fatta carico immediato del consolidamento politico del nuovo Regno e della delicatissima situazione finanziaria, ma nel contempo anche della necessità di affrontare i gravi problemi economici e sociali del paese e promuovere un efficace processo di modernizzazione. Ciò aveva stimolato anche una messa a fuoco della genesi storica dei problemi economici e sociali sul tappeto. La clamorosa denuncia, avvenuta nei primi anni Settanta dell'Ottocento ad opera di Pasquale Villari, Leopoldo Franchetti, Sidney Sonnino, dell'esistenza, al di là dell'ormai represso fenomeno del brigantaggio, di una grave questione del Mezzogiorno, aveva posto all'attenzione della classe politica e dell'opinione pubblica problematiche economiche e sociali che, per la loro portata e natura, richiedevano inevitabilmente una conoscenza circostanziata delle loro origini storiche vicine e lontane.

Lo sbocco storiografico di questo percorso fu, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, una crescente attenzione per quanto nell'evoluzione delle strutture produttive della penisola era avvenuto tra la fine del Settecento e il 1860, finché per la prima volta all'inizio del nuovo secolo fu proposta un'interpretazione del Risorgimento che vedeva come suo principale fattore propulsivo non più le motivazioni ideali e politiche del movimento nazionale e le mire espansionistiche di casa Savoia, bensì le trasformazioni economiche e sociali avvenute tra la fine del Settecento e la metà dell'Ottocento, con la crisi dell'aristocrazia e la crescita di una nuova borghesia alla ricerca di diritti politici e condizioni economiche per essa migliori di quelle esistenti.

Fu una proposta interpretativa la cui formulazione più sistematica e documentata fu offerta nel 1916 dall'opera di Raffaele Ciasca, *L'origine del «Programma per l'opinione nazionale italiana» del 1847-48*. Essa fu ripresa poi dalla storiografia marxista con Antonio Gramsci e soprattutto con Emilio Sereni, nell'ambito di una lettura della vicenda risorgimentale collocata nelle coordinate del materialismo storico. La confutazione più documentata e circostanziata di essa fu effettuata alla fine degli anni Trenta nello studio di Kent R. Greenfield sulla Lombardia e alcuni anni dopo in quelli di Gino Luzzatto sull'intera penisola. La portata dello sviluppo preunitario di una borghesia capitalistica interessata alla formazione di un mercato nazionale fu drasticamente ridimensionata. Automaticamente ne scaturiva la rivalutazione del ruolo primario del ceto intellettuale liberale e democratico che, attraverso il prioritario mutamento politico aveva inteso anche, ma in via subordinata, stimolare e irrobustire i pochi nuclei borghesi esistenti. Greenfield in particolare accertò quanto fosse stata debole in una delle regioni capitalisticamente più avanzate della penisola la partecipazione diretta degli imprenditori al movimento rivoluzionario risorgimentale. Nel dopoguerra espressero il loro consenso a questa linea Luciano Cafagna e Rosario Romeo. Cafagna sottolineò la scarsa complementarità delle diverse economie regionali, collegate commercialmente più con l'estero che tra di loro, e in particolare la separatezza di quella meridionale dal resto della penisola, deducendo da ciò una generale debolezza della spinta degli operatori economici alla formazione di un mercato nazionale. Romeo riaffermò senza ombra di dubbio che i pilastri sui quali poggiava l'impalcatura ideologica del movimento nazionale erano quelli dell'indipendenza dallo straniero e dell'unità politica della penisola, da conseguire inevitabilmente attraverso la lotta

armata, nel nome di una nazionalità che Mazzini basava sulla comunanza di etnia, lingua, cultura, religione, tradizione, costumi, e che trovò per la prima volta la sua affermazione a livello politico-statuale nel regime costituzionale e liberale cavouriano, fondato sul rispetto dei fondamentali diritti dell'uomo e del cittadino.

La riaffermazione della preminenza della dimensione politica del Risorgimento non comportò tuttavia da parte della storiografia italiana e straniera del secondo dopoguerra la sottovalutazione del fattore economico nella storia unitaria. Al contrario, lo stesso Romeo mentre riaffermava il primato della storia politica, sosteneva l'irrinunciabilità della considerazione dell'influenza economica sulla dimensione politica dei processi storici ai fini della loro comprensione e soprattutto del giudizio storico su di essi. Nel giudizio sul Risorgimento e sullo Stato liberale, prodotto di un processo di natura eminentemente politica, la valutazione degli effetti della politica economica da esso attuata e dei risultati da essa conseguiti diveniva comunque assai più importante di quanto non lo fosse stata nell'Ottocento o nella prima metà del Novecento. Oggi la valutazione dei risultati raggiunti dall'Italia unita sul terreno economico e dello sviluppo della vita civile decide del giudizio sulla storia dello Stato liberale e sulla positività della stessa unità nazionale assai più del fatto se l'Italia sia stata o meno una grande potenza militare e coloniale. Lo stesso Romeo legò strettamente la difesa della realtà storica e della tradizione morale del Risorgimento e dell'unità nazionale alla valutazione del ruolo da essi svolto sul terreno della modernizzazione e dell'elevazione dei livelli della vita materiale e civile della popolazione, e fu su questo terreno che egli si misurò con la storiografia marxista del secondo dopoguerra e ancora oggi è questa la valenza maggiore di uno studio delle vicende economiche dell'Italia dei tempi in cui fu realizzata l'unità nazionale.

Un'economia agricolo-commerciale di fronte alla sfida dell'industrializzazione

Per misurare l'impatto dell'azione dello Stato unitario sull'economia della penisola occorre avere ben presenti le sue condizioni al momento dell'Unità, anche in riferimento al contesto internazionale col quale era chiamata, volente o nolente, a confrontarsi. Nel 1861 quella italiana era un'economia eminentemente agricolo-commerciale. Le attività agricole concorrevano per circa il 58% al totale del prodotto lordo privato, contro il 20% delle attività secondarie e il 22% delle attività terziarie. Secondo i dati della Svimez, nel 1861 risultava occupato in agricoltura circa il 60% della popolazione attiva, contro il 23% delle attività secondarie e il 17% di quelle terziarie (SVIMEZ 1961, p. 49). Tuttavia, dato l'alto livello di pluriattività esistente nei piccoli centri e nelle campagne, la popolazione coinvolta nelle attività agricole era assai probabilmente superiore alla quota già alta del 60%. Se si considerano le condizioni di vita materiale delle masse rurali e dei ceti urbani, la tipologia delle abitazioni, la qualità dei consumi alimentari e del vestiario, i dati sulle aspettative di vita alla nascita (poco più di 30 anni a metà Ottocento), i tassi altissimi di natalità e di mortalità, in particolare di quella infantile, si troverà che le condizioni di vita della maggior parte della popolazione italiana erano molto simili a quelle della popolazione di molti paesi sottosviluppati dei nostri giorni. Ma il fatto più rilevante e inquietante nel 1861 era che esisteva in Europa un drappello di paesi in fase di progressiva industrializzazione, che avevano accumulato in termini di produzione, reddito e sistema di trasporti, comunicazioni e servizi, un vantaggio ormai imponente rispetto alle altre economie europee, e che tra di essi non figurava l'Italia.

Va precisato che l'economia italiana prima dell'Unità, in termini assoluti, non era rimasta immobile. Gli studi più recenti non presentano più il quadro del tutto stazionario che la letteratura agiografica sul Risorgimento tesse a costruire all'indomani dell'unificazione

per dare maggior risalto alle realizzazioni dello Stato unitario. È stato messo in luce come dalla metà del Settecento in poi si fosse spezzata la stagnazione di popolazione, consumi, prezzi, redditi e produzione che perdurava nella penisola da oltre un secolo. Considerata nei confini dello Stato italiano attuale, la popolazione era passata dai 15,3 milioni di abitanti del 1750 ai 17,8 del 1800, ai 24 del 1850, ai 25,8 del 1861, quando si registrava, quindi, un incremento del 45% rispetto al 1800 e del 69% rispetto al 1750. In sincronia si erano mossi i prezzi, soprattutto quelli dei prodotti alimentari e dei generi di prima necessità, con una crescita divenuta particolarmente intensa nel periodo delle guerre napoleoniche e delle carestie del secondo decennio dell'Ottocento. Quindi, dopo un ventennio di ristagno tra il 1820 e il 1840, i prezzi agricoli avevano ripreso a salire e non si sarebbero arrestati che agli inizi degli anni Ottanta dell'Ottocento, quando esplose la crisi agraria.

La produzione agricola era stata stimolata sia nell'area dell'autoconsumo sia in quella collegata al mercato e aveva fatto registrare nell'arco di tempo più che secolare 1750-1860 un aumento abbastanza consistente e non solo nella cerealicoltura, direttamente interessata al soddisfacimento del fabbisogno alimentare primario, ma anche in altri importanti settori come quelli gelsi-bachicolo, vitivinicolo, olivicolo, che producevano sempre più anche per i mercati esteri. L'aumento è segnalato in modo frammentario e parziale dai dati quantitativi disponibili a livello regionale o sub-regionale, ma è confermato con sufficiente attendibilità da una serie di indicatori indiretti, tra cui per primo la stessa crescita della popolazione, che aveva comportato nel secolo precedente l'Unità un incremento del fabbisogno alimentare di almeno il 70% non fronteggiato, se non nei periodi di carestia, da importazioni di cereali dall'estero. È stata poi documentata la travolgente diffusione, soprattutto nell'Italia centro-settentrionale, della coltura del mais nel Settecento e della patata nell'Ottocento e una consistente estensione delle superfici messe a coltura, grazie a una grande ondata di disboscamenti, dissodamenti di terreni sodi e a una serie di bonifiche di acquitrini e paludi, stimate nel 1864 a 208.000 ettari di superficie. Un particolare sviluppo avevano avuto nell'Italia centro-settentrionale, ma anche in molte zone della Campania e della Calabria, la gelsi-bachicoltura e la produzione di seta greggia. Nel Mezzogiorno, a fronte della prevalenza del latifondo a grano e pascolo delle zone interne, avevano cominciato a farsi strada nelle zone costiere i primi nuclei di colture specializzate rivolte al mercato interno ed estero: accanto alla coltura dell'ulivo, erano comparsi i primi vigneti e agrumeti, che ebbero una straordinaria fortuna dopo l'Unità.

Agli incrementi produttivi si erano accompagnati anche non trascurabili cambiamenti nelle forme giuridiche di possesso della terra, nella distribuzione della proprietà fondiaria e nei rapporti di produzione. Ovunque si era avuta un'avanzata della forma privatistico-borghese del possesso fondiario e una moderata estensione di forme capitalistiche di attività produttiva. I cambiamenti di maggior rilievo nelle forme giuridiche di possesso della terra erano avvenuti nel Mezzogiorno continentale e nelle Isole, provocati, nel Settecento, dalle leggi di liquidazione del patrimonio di enti ecclesiastici soppressi, nell'Ottocento dall'abolizione del feudalesimo ad opera di Giuseppe Bonaparte, e infine tra gli anni Venti e Trenta in Sicilia e Sardegna dalla legislazione attinente alle soggiogazioni della proprietà ecclesiastica e nobiliare e ai diritti collettivi delle popolazioni contadine sui terreni demaniali ed ex feudali. Nel Centro-Nord questo tipo di intervento aveva avuto minore impatto in quanto la giurisdizione feudale era stata da secoli ridotta ai minimi termini e le proprietà collettive e gli usi civici erano rimasti a caratterizzare in modo determinante solo la vita di alcune vallate alpine. Nel Centro invece, soprattutto nel Lazio e nell'Umbria, la legislazione napoleonica aveva inciso molto poco sulla selva dei diritti d'uso collettivi e delle proprietà promiscue. Solo nel 1849 un provvedimento pontificio aveva dato il via a una prima fase di attacco al sistema degli usi civici esteso a tutto il territorio dello Stato e non solo a specifiche realtà locali. Tale problematica in quelle zone si sarebbe rivelata poi una pesante eredità per lo Stato unitario.

Si era modificata anche la distribuzione della proprietà fondiaria, ma non in misura pari, specie nel Mezzogiorno, a quanto avvenuto nelle forme giuridiche della proprietà terriera. L'eliminazione della proprietà feudale, la vendita di grandi porzioni del patrimonio di enti ecclesiastici soppressi e del demanio statale e feudale, sottratti alla stretta di vincoli feudali e diritti collettivi, avevano rafforzato il libero mercato della terra e la libera impresa agricola. Tuttavia quel mercato nel Lazio, nel Mezzogiorno e nelle Isole era ancora largamente dominato, nel 1861, dalla grande proprietà latifondistica ex feudale divenuta borghese, che aveva continuato a prevalere in misura schiacciante sulla proprietà media, piccola e sulla microproprietà contadina. In base alla legge eversiva del 1806 il grande baronaggio meridionale era riuscito a salvare la maggior parte degli antichi latifondi feudali, cedendone solo un terzo ai titolari degli antichi diritti di uso. In tal modo era restato in possesso di un'estensione ancora enorme di terreni ex feudali, ora detenuti in proprietà piena e libera. Si era fatta avanti anche una nuova grande possidenza borghese formata da grandi affittuari (massari e gabelloti) e da una parte del ceto civile cittadino.

Quest'ultimo si era assicurato una quota del patrimonio ecclesiastico espropriato dalla fine del Settecento in poi, ma il confronto con la proprietà nobiliare era ancora largamente perdente. La crescita della media e piccola proprietà, coltivatrice e non, era rimasta ancora più limitata e la forte polarizzazione della proprietà fondiaria meridionale tra latifondo borghese da un lato e micro-proprietà contadina dall'altro, tipica della storia del Mezzogiorno in età moderna, era stata scalfita solo di poco. I contadini si erano trovati ben presto nella condizione di dover rivendere ai grandi proprietari le piccole quote di terre demaniali ottenute, con l'aggravante di dover lavorare i latifondi senza neppure la tutela degli usi civici. Oltre a ciò avevano subito, lungo l'arco della prima metà dell'Ottocento, l'estesa usurpazione di terre demaniali soprattutto da parte di nuovi, intraprendenti e non di rado rapaci proprietari borghesi, senza che il governo borbonico facesse alcunché per rimediare al problema. Non era mancata neppure nel Lazio, sull'onda della vendita di molti beni di enti ecclesiastici e anche di istituzioni pubbliche come la Camera Apostolica, la crescita di un primo nucleo di nuova proprietà borghese. Ma anche qui la parte del leone l'aveva fatta la grande proprietà nobiliare, che si era addirittura rafforzata rispetto alla fine del Settecento, mentre la figura del mercante di campagna, grande affittuario di latifondi equivalente al «massaro» meridionale e al «gabelloto» siciliano, restava ancora il perno intorno al quale ruotava la vita economica della campagna romana e laziale. A favore del medio possesso la struttura della proprietà fondiaria era cambiata molto di più nel Centro-Nord. In modo più contenuto nell'area della mezzadria toscana e della compartecipazione colonica umbro-marchigiana e romagnola, assai più in Piemonte, Lombardia, Veneto, la borghesia finanziaria e commerciale, con buoni inserimenti della nobiltà, aveva saputo approfittare delle vendite delle proprietà immobiliari degli enti ecclesiastici soppressi dai governi napoleonici con acquisti di medie dimensioni. In Veneto il predominio borghese era stato più marcato e si era consolidato anche a scapito di patrimoni nobiliari in dissolvimento. L'avanzata borghese era stata ancor più predominante nel Ferrarese, nel Modenese e nel Bolognese. Nel Ravennate, nell'Imolese e nel Reggiano la nobiltà era riuscita invece a tenere abbastanza validamente le proprie posizioni.

Non va poi dimenticato che la maggior parte dei cambiamenti, specie nel Centro-Sud, era avvenuta per opera di una spinta proveniente non tanto dal mondo economico interno, quanto dal mondo politico e con l'impulso decisivo esterno delle armate napoleoniche e dei regimi politici che esse avevano insediato nella penisola. Si spiega così come la vittima maggiore dei cambiamenti nella distribuzione della proprietà fondiaria fosse stata un po' in tutta la penisola la proprietà ecclesiastica. La nobiltà feudale aveva perso ovunque il potere giurisdizionale, ma dal punto di vista strettamente patrimoniale i cedimenti erano stati molto contenuti. L'avanzata della proprietà borghese grande e media, con interessamento di fasce importanti di borghesia cittadina, era stata stimolata da

un'attrazione per la terra vista più come veicolo di rendite sicure che come strumento per un diretto impegno imprenditoriale. Addirittura una parte della nobiltà centro-settentrionale, in particolare quella dei cadetti come Cavour, aveva dimostrato una propensione all'impegno diretto nell'impresa agricola superiore a quella di molti neo-proprietari della borghesia degli affari e delle professioni. Ciò era avvenuto perché la quota di prodotto lordo che la rendita fondiaria riusciva ad assicurarsi in tutta la penisola, al Nord come al Sud, qualunque fosse il sistema agrario in causa (latifondo, mezzadria e altre forme di compartecipazione colonica, piccola, media e grande affittanza capitalistica) era ovunque molto alta, incomparabilmente superiore a quella che essa ottiene ai nostri giorni. Le condizioni di vita delle sterminate falangi di coloni, mezzadri, compartecipanti di ogni genere che costituivano la parte largamente maggioritaria delle masse rurali dell'Italia centro-settentrionale, e quindi dell'intera economia nazionale, non erano di fatto migliori di quelle delle altrettanto folte schiere di contadini meridionali.

Il quadro dei rapporti di produzione nelle campagne, specie nell'Ottocento non risultava significativamente alterato, né tanto meno scardinato, pur essendosi avuto un certo allargamento dell'area dell'impresa agraria capitalistica e dell'economia di scambio e pur essendo intervenuta un'accentuazione dei tratti mercantili interni ai sistemi agrari generalmente considerati pre-capitalistici. Restava saldamente in piedi la tipologia dei tre grandi sistemi agrari che caratterizzavano ormai da secoli l'agricoltura italiana: 1) grande affittanza capitalistica della pianura irrigua lombardo-piemontese, imperniata sul nucleo abitativo-produttivo della cascina; 2) area della compartecipazione imperniata sulla mezzadria toscana del podere e della fattoria e sulle altre forme di compartecipazione dell'area umbro-marchigiana-romagnolo-veneta e della collina laziale, piemontese e lombarda, intercalata a nord dell'Appennino col piccolo affitto; 3) latifondo a cereali e pascolo brado nelle maremme, nella Campagna romana e nelle zone interne del Mezzogiorno continentale e insulare, in quest'ultimo caso accoppiato con le colture specializzate delle aree costiere non paludose.

Il sistema della cascina lombarda come modo di organizzazione della grande azienda capitalistica con l'impiego di manodopera salariata per la produzione cerealicola integrata con foraggi e allevamento bovino stabulare, non era andato al di là dell'area compresa tra Dora Baltea, Oglio, Po e i primi rilievi alpini e restava quindi nettamente minoritario rispetto alle altre forme di utilizzazione della terra. Un rafforzamento dei caratteri capitalistici dell'impresa agraria si era avuto invece in forma molto più estesa nella pianura asciutta e nella collina dell'area piemontese e lombardo-veneta, dove il grande affitto in denaro restava minoritario rispetto alla piccola e media affittanza in natura, alle varie forme di compartecipazione colonica e alla piccola proprietà coltivatrice, ma dove sull'onda della grande espansione della gelsi-bachicoltura si era affermato un ceto di affittuari di professione che aveva allargato decisamente gli spazi dell'impresa agricola legata al mercato. Una trasformazione in senso mercantile, anche se non visibile nella forma giuridica del rapporto, ma praticata nella sostanza delle scelte produttive e delle tecniche, si ebbe anche nella grande area della compartecipazione della pianura e della collina romagnola, veneta, lombarda e piemontese, e soprattutto della mezzadria toscana, dove la priorità dell'autoconsumo delle famiglie coloniche nella decisione delle scelte produttive aveva cominciato a essere messa in discussione dalla crescente pressione dei proprietari interessati alla collocazione della loro quota-parte di prodotto sul mercato e all'introduzione quindi delle piante foraggere nelle turnazioni dei colti, cosa quest'ultima fortemente osteggiata dai coloni. In Toscana i progressi più rilevanti erano avvenuti sul piano dell'organizzazione commerciale con la diffusione tra Sette e Ottocento del sistema di fattoria, che coordinava più poderi in un'unità amministrativa centralizzata, grosso modo equivalente alla cascina lombarda per valore e quantità prodotte e manodopera impiegata.

Nel Mezzogiorno le trasformazioni dei rapporti di produzione erano state legate soprattutto alla drastica falce di usi civici e diritti collettivi delle popolazioni contadine e alla trasformazione in proprietà borghese dell'antica proprietà feudale ed ecclesiastica. Il sistema del terraggio, principale forma contrattuale utilizzata nella coltivazione del latifondo e consistente nel pagamento da parte del contadino al proprietario di una quota di raccolto rapportata alla superficie messa a coltura e non al prodotto, era rimasta sostanzialmente invariata e per di più inasprita dall'abolizione degli usi civici. Un certo incremento dei sistemi di conduzione capitalistica era avvenuto nelle aree costiere dei giardini siciliani e delle altre colture specializzate destinate al mercato interno e all'esportazione, nonché nelle aree campane dell'orticoltura in funzione del mercato della capitale. Tuttavia nell'insieme il rapporto tra produzione lorda vendibile delle colture arboree e quella delle colture erbacee era rimasto, come del resto in tutta Italia, nettamente favorevole alle seconde, che nel Centro-Meridione erano praticate nel latifondo a grano e pascolo mediante tutte le figure di operatori ad esso collegate: proprietari latifondisti, grandi affittuari speculatori (massari e gabbellotti), lavoratori senza terra o proprietari non autosufficienti (terraticanti, braccianti, contadini).

Tutto ciò delinea confini abbastanza ristretti della portata delle trasformazioni della società rurale e dei dinamismi produttivi dell'agricoltura italiana prima dell'Unità. Nel 1861 oltre l'8% del territorio nazionale era del tutto improduttivo e della superficie agraria e forestale quasi il 10% era incolta, il 19% coperta da boschi, il 23% lasciata permanentemente a pascolo e prato. Solo il 52% di essa era destinata alle colture, e di queste poco più del 4% era costituito da colture arboree, mentre il rimanente 44% era destinato a seminativi (SVIMEZ 1961, p. 146). La schiacciante superiorità dei seminativi era, ma solo in poca parte, temperata dall'estensione dell'alberata toscano-umbro marchigiana. Se si prescinde dalla diffusione del mais, l'indubbio aumento della produzione cerealicola era avvenuto senza miglioramenti rilevanti nelle rese unitarie, ma solo per estensione delle superfici messe a coltura e quindi con rendimenti marginali decrescenti. Una moltiplicazione del seme per sei o per otto nella coltura del frumento nel 1861 era considerata buona non solo nel latifondo, ma anche nelle aziende della cerealicoltura asciutta centro-settentrionale, incluse quelle dell'area padana (PORISINI 1971; COPPOLA 1983; PESCOLIDO 2004). La pratica delle foraggere era stabile solo nella grande azienda capitalistica delle zone irrigue. Quasi ovunque la loro comparsa era evento eccezionale, di data recente e accolta da coloni e contadini con molta diffidenza, quando non con aperta resistenza. Gli incrementi percentualmente più significativi di produzione e reddito erano stati quelli della gelsi-bachicoltura e delle colture arboree specializzate, che si erano estese in modo consistente soprattutto dalla fine degli anni Trenta quando i rapporti con le aree industrializzate e in via di rapida urbanizzazione ne avevano stimolato la domanda. Ma negli anni Cinquanta dell'Ottocento la pebrina aveva quasi dimezzato l'allevamento del baco e l'*oidium* aveva attaccato in modo drammatico i vigneti. E tuttavia l'agricoltura restava la componente dell'economia italiana che, nonostante tutti i limiti della sua crescita, meno delle altre aveva perso terreno rispetto alle economie europee più avanzate. La misura maggiore dell'arretratezza dell'economia della penisola rispetto all'Europa non stava tanto, infatti, nell'ancora limitata rivoluzione agronomica o nella configurazione arcaica di larga parte degli assetti produttivi delle sue campagne, quanto nella consistenza minima dell'apparato industriale, nella drammatica carenza di carbone, nella pochezza del capitale fisso sociale, nella fragilità ed eterogeneità del sistema creditizio, nel basso sviluppo dei livelli di alfabetizzazione.

L'entità dei valori produttivi, degli interessi economici, nonché della quota di popolazione coinvolta nelle attività secondarie apparivano in Italia chiaramente inferiori rispetto ai paesi europei più avanzati, e non perché non esistessero in ordine sparso nella penisola alcuni insediamenti industriali di una qualche entità. Qua e là nella penisola erano

sorti nuclei di manifatture per lo più tessili e alimentari, con discreta organizzazione finanziaria e dotazione di macchinari, accanto a un certo numero di antichi insediamenti produttivi di carta, ceramica, vetri, utensili vari, la maggior parte dei quali conservava però organizzazione e dimensioni produttive di tipo artigianale. Erano stati frutto quasi esclusivo della sovvenzione pubblica sul finire del Settecento, poi effetto indotto delle guerre, del blocco continentale e delle politiche economiche francesi durante il periodo napoleonico, realizzazioni negli anni Quaranta e Cinquanta dell'Ottocento di ceti imprenditoriali anche stranieri più attenti a quanto stava avvenendo in Europa, comunque sempre al riparo di solide barriere doganali. Tuttavia, al momento dell'Unità, in nessuna area della penisola tali nuclei costituivano un sistema industriale auto-propulsivo, paragonabile a quanto era stato realizzato in Inghilterra e nelle aree industrializzate d'Europa nei precedenti cinque-sei decenni. Il grosso delle attività manifatturiere italiane intorno al 1861 si svolgeva in un certo numero di opifici di entità medio-piccola, sparsi nelle campagne, poco meccanizzati, che realizzavano le prime trasformazioni di prodotti agricoli e tessili. Essi erano immersi nelle fitte maglie della rete dei lavoratori a domicilio, che in parte produceva per sé e per la propria famiglia gli indumenti personali indispensabili, in parte lavorava su commissione di mercanti imprenditori che distribuivano la materia prima e ritiravano il prodotto finito (per lo più telerie e pannilana). La pluriattività della manodopera rurale era molto elevata. Il processo di separazione delle attività industriali da quelle agricole e i livelli di specializzazione produttiva erano ancora molto arretrati. Gli operai nel senso classico del termine, ossia prestatori d'opera in fabbrica retribuiti con un salario da cui traevano in modo esclusivo i loro mezzi di sussistenza, erano molto pochi. I dati sui censimenti da questo punto di vista possono trarre in inganno perché nella voce «addetti all'industria» essi conteggiano senza alcuna distinzione tutti gli addetti alle attività di tipo secondario, quindi lavoratori salariati a tempo pieno e parziale, artigiani e manovali di ogni genere, senza linee di demarcazione precise e stabili per i lavoratori stagionali. Secondo questi criteri nel 1861 l'Italia avrebbe avuto addirittura 3,4 milioni di «addetti all'industria», pari al 23% della popolazione attiva, contro il 60% dell'agricoltura e il rimanente 17% ad «altre attività» (SVIMEZ 1961, p. 49). In realtà la relazione dell'inchiesta sulle attività industriali nel 1874 faceva ascendere a poco meno di 400.000 il totale degli addetti all'industria italiana in senso stretto, che era cifra ben più veritiera e peraltro anch'essa suscettibile di qualche dubbio. La parte di gran lunga maggiore delle manifatturiere operava nei settori della lana e della trattura della seta dal bozzolo, tuttavia nel settore laniero i nuclei più avanzati tecnologicamente (Biella e Schio) erano del tutto eccezionali in un panorama dove gli opifici in bilico tra industria e attività artigianale erano la maggior parte, e anche i centri produttivi più avanzati accusavano comunque, rispetto all'industria laniera europea, un'inferiorità produttiva e un ritardo tecnico mai taciuti dagli imprenditori più lucidi e lungimiranti del settore. Alessandro Rossi negli anni 1850-1860 si era rivolto ripetutamente all'estero per assicurarsi tecnologie e capacità manageriali che in Italia erano o inesistenti o non ancora all'altezza della concorrenza estera, e insistentemente i produttori veneti si erano lamentati della concorrenza delle lanerie della Moravia nel contesto del mercato dell'impero asburgico (FONTANA 1993, pp. 55 sgg.). Lo stesso Rossi nel 1869 fece un raffronto oltremodo significativo: per la produzione di pettinati di lana, contro 10-12.000 fusi italiani stavano 1,4 milioni di fusi inglesi, 320.000 tedeschi, 1,75 milioni francesi; per la filatura del lino e della canapa negli anni dell'unificazione l'Italia contava circa 24.000 fusi, contro 150.000 del Belgio, 500.000 della Francia, 1,4 milioni della Gran Bretagna (FONTANA 1993, p. 65; CORBINO 1981, p. 95). Il discorso si faceva ancora più grave per l'industria del cotone, che pure vantava, rispetto alla lana e alla seta, un più elevato sviluppo tecnologico e organizzativo e una discreta rete di aziende di media dimensione, soprattutto nella fase della filatura, ma che restava comunque molto inferiore sia per numero di occupati che per valore della produzione.

E noi sappiamo che quello del cotone era, assieme a quello siderurgico e meccanico, uno dei settori trainanti dell'industrializzazione inglese. Nella prima metà del secolo il ritardo dell'Italia rispetto all'estero si era accresciuto nel caso dell'industria cotoniera in misura assai più grave che per la lana e per la seta. In Inghilterra il consumo di cotone greggio, che nel 1817-19 era di circa 49.000 tonnellate, nel 1860-61 era salito a circa 465.000, mentre in Italia nel 1861 era appena di 12.400 tonnellate. I 453.000 fusi installati in Italia erano ben poca cosa di fronte ai circa 5,5 milioni della Francia e ai circa 30 milioni dell'Inghilterra (MITCHELL 1978, pp. 253, 258; PESCOLIDO 1991, pp. 33-35). Questi corrispondevano a meno dell'1% dell'industria della filatura inglese e il rapporto era anche peggiore per la tessitura.

Il settore più importante per valore della produzione e numero di occupati non solo del ramo tessile, ma dell'intero sistema manifatturiero italiano era quello della seta con 200.000 addetti. Di essi la maggior parte (circa 110.000) lavorava però nella trattura del filo dal bozzolo, che era attività di tipo più primario che secondario e i 74.000 addetti alla torcitura del filo tratto dal bozzolo erano anch'essi per lo più lavoratori stagionali occupati anche in agricoltura. Gli addetti alla tessitura e alla rifinitura del prodotto erano quindi nettamente inferiori agli addetti alla produzione dei semilavorati, greggi e filati, che per la maggior parte erano esportati nei mercati esteri, soprattutto francese e inglese, dove venivano tessuti e rifiniti. Le esportazioni di prodotti serici costituivano la maggiore voce attiva della bilancia commerciale italiana, erano cresciute considerevolmente rispetto ai primi del XIX secolo, stimolando un proporzionale incremento della produzione, attestata dalla grande estensione della gelsi-bachicoltura alla quale abbiamo già accennato, ma erano costituite quasi esclusivamente da seta greggia o «filatojata», quindi essenzialmente da semilavorati. La fase più complessa della lavorazione, tessitura e finitura, avveniva all'estero, soprattutto in Inghilterra e in Francia, la cui industria, localizzata principalmente a Lione, aveva strappato in modo definitivo ai tessuti serici italiani quel primato nei circuiti internazionali che essi avevano detenuto a lungo nei secoli precedenti. L'Italia era ormai importatrice di tessuti serici, anche se l'adagiarsi sui semilavorati si rivelava estremamente remunerativo. Il valore delle importazioni di tessuti di seta si aggirava intorno a un sesto del valore delle esportazioni costituite quasi integralmente da seta greggia e lavorata e su tale livello il rapporto si mantenne per tutto il ventennio 1861-1880. La seta rimase al primo posto della graduatoria delle esportazioni italiane e tra le maggiori fonti di reddito e di risparmi dell'intera economia nazionale. E tuttavia va sottolineato che le fasi lavorative che portavano alla produzione del filo di seta, erano considerate come appartenenti per l'85% all'agricoltura e solo per il rimanente 15% all'industria; che sotto il profilo strettamente tecnico il settore era quello più arretrato dell'intero ramo tessile, dotato di scarsi collegamenti con altri rami di industria sia a monte che a valle del processo produttivo, e che comunque la seta era un prodotto, per l'epoca, di lusso, mentre gli altri sistemi economici europei puntavano su prodotti di consumo di massa come cotone e lana, meno lucrosi per unità prodotta, ma con un mercato potenziale enormemente più ampio di quello della seta.

Dove tuttavia il confronto con l'estero era praticamente improponibile era nel settore delle industrie metallurgiche e meccaniche, decisive nella rivoluzione industriale inglese e centrali nelle economie di tutti gli altri paesi che avevano intrapreso lo stesso percorso. In questo caso il panorama di arretratezza organizzativa, finanziaria, tecnologica e, ovviamente, produttiva era imbarazzante. Molto aveva influito la mancanza di carbone, che aveva ridotto ai minimi termini la fiducia nelle possibilità di far vivere una siderurgia nazionale competitiva. Sta di fatto che nel 1861 la produzione di ghisa era stimata in Italia a circa 26.500 tonnellate e quella di ferro a 30.000 tonnellate, contro 230.000 dell'Austria, 312.000 del Belgio, 592.000 della Germania, 967.000 della Francia, 3.772.000 del Regno Unito (MITCHELL 1978, pp. 216-217). Ma la cosa più inquietante era che questo

divario si era creato quasi interamente nell'Ottocento. A fine Settecento, nonostante un decennio di forte crescita, la produzione inglese di ferro si aggirava ancora intorno a 90.000 tonnellate all'anno, mentre quella italiana sfiorava le 30.000. Il rapporto era quindi di 3 a 1. Nel 1861 quel rapporto era divenuto di oltre 120 a 1, perché a fronte dell'impressionante sviluppo inglese l'Italia continuava a produrre all'incirca la stessa quantità di ferro di fine Settecento. C'era stato un certo ammodernamento di tecniche produttive, ma non era stato tale da elevare a più del 10% del totale il numero dei forni italiani che adottavano il puddellaggio, né da evitare che i costi italiani fossero nettamente superiori a quelli inglesi, franco-belgi e tedeschi. Emblematico dello stato della siderurgia italiana era il fatto che un consistente flusso di minerali ferrosi dell'Elba prendeva la via dell'estero e non del mercato interno. I livelli di produzione della siderurgia inglese del 1861 l'Italia li avrebbe raggiunti solo nel 1953. La lavorazione del ferro continuava a svolgersi per lo più nelle piccole fucine artigianali dei fabbri-ferrai, che, soprattutto nel Centro-Sud, producevano oggetti di uso domestico e i pochi rudimentali attrezzi richiesti da un'agricoltura la cui meccanizzazione era quasi tutta da venire.

L'assenza di una moderna siderurgia nazionale era a sua volta un handicap grave per un'industria meccanica le cui poche imprese, tranne quelle della cantieristica, non erano in grado di far fronte che in minima parte alla pur modesta domanda interna di prodotti meccanici complessi (le più significative erano a Milano, Genova, Napoli, Palermo). Le poche ferrovie preunitarie erano state costruite importando dall'estero quasi tutto il materiale, fisso e mobile, tranne qualche tipo di carro. L'industria cantieristica, stando alle quantità di naviglio varato, appariva in uno stato abbastanza fiorente. Ma ciò era dovuto alla costruzione di imbarcazioni a vela e con scafi in legno, per i quali riceveva commissioni anche dall'estero. Nella costruzione di propulsori a vapore e soprattutto di scafi in ferro era rimasta in forte ritardo e le conseguenze si sarebbero viste nel secondo decennio postunitario. In definitiva, l'industrializzazione in Europa, e ormai anche negli Stati Uniti, stava cambiando in modo radicale la vita di masse enormi di individui e non solo di ristrette élites di ricchi privilegiati, ma l'Italia ne appariva sostanzialmente tagliata fuori.

Questo stato di cose aveva spiegazioni molteplici. Sicuramente figurava in primo piano la drammatica mancanza nella penisola di giacimenti di carbone a elevato tenore calorico. Tra la fine del Settecento e la metà dell'Ottocento, Inghilterra, Germania, Francia, Belgio, Austria erano riuscite a utilizzare i loro giacimenti di carbone in misura mai conosciuta prima. L'Inghilterra nel 1800 produceva già circa 10 milioni di tonnellate di carbone all'anno. Nel 1861 aveva raggiunto gli 85 milioni, la Francia 9,4, la Germania 18,7, il Belgio 10, l'Austria 3,6. L'Italia produsse quell'anno 34.000 tonnellate di carbone e per di più a basso tenore calorico. All'indomani dell'Unità la composizione dei consumi energetici italiani era ancora quasi interamente basata sulla legna da ardere e sulla forza idrica, mentre quella dei paesi nord e centro-europei era ormai spostata prevalentemente sul carbone. L'inferiorità quantitativa dei consumi italiani era vistosa. Nel 1860-80 il consumo energetico medio annuo pro capite, misurato in tep (tonnellata equivalente di petrolio), fu pari in Italia a un decimo di quello registrato nei paesi che oggi fanno parte dell'Ocse (COLOMBO 1991, pp. 151-153). Il costo di una tonnellata di carbone al centro della Sicilia era pari a otto volte quello a bocca di miniera in Inghilterra. Ciò comportava una penalizzazione pesantissima non solo nella realizzazione e nel funzionamento di un moderno sistema di trasporti, che era ormai incentrato in modo imprescindibile sulla ferrovia e sulla marineria a vapore, ma anche nello sviluppo tecnologico di tutti i rami di industria, compresa quella leggera.

Alla mancanza di giacimenti di carbone si aggiungeva, quale ulteriore fattore di inferiorità sia pure differenziato da regione a regione, il ritardo accumulato nei sistemi infrastrutturali, nell'alfabetizzazione e nello sviluppo civile in genere a causa delle scelte della classe politica e dei ceti dirigenti. Fino alla fine del Settecento la rete stradale ordinaria e

la marineria degli Stati italiani non erano state nel loro insieme troppo inferiori a quelle dei paesi europei più progrediti. La rete di vie di navigazione interna dell'Italia padana era ancora nel 1861 tra le migliori d'Europa. Comunque anche in questo campo nel corso della prima metà del XIX secolo l'Italia aveva perso terreno. Il potenziamento dei canali artificiali era stato Oltralpe decisamente superiore a quello realizzato nell'Italia settentrionale e il vantaggio che questa aveva rispetto ad alcune aree specifiche della Francia si era sensibilmente ridotto, mentre la storica inferiorità rispetto all'Olanda e all'Inghilterra si era accentuata (PESCOLIDO 1991, p. 40; DI GIANFRANCESCO 1979, p. 23; DEANE 1990, p. 105). Nell'Italia centro-meridionale la costruzione di una rete di canali artificiali interni non era stata mai presa in considerazione anzitutto per gli ostacoli posti dalla configurazione geografica del territorio. Aveva invece grande importanza il piccolo cabottaggio che suppliva per quel che era possibile al grave handicap della mancanza di canali e di strade interne. Tuttavia dagli anni Quaranta era sempre più chiaro a tutti che la modernizzazione dei trasporti terrestri era la via maestra per creare un mercato nazionale e le premesse indispensabili a una qualsiasi forma di industrializzazione. Purtroppo però l'Italia centro-meridionale nel 1861 aveva un sistema di viabilità interna che ancora rendeva preferibile per andare da Civitavecchia ad Ancona e da Bari a Napoli fare il periplo della penisola via mare piuttosto che affrontare la via terrestre. Anche per questo aspetto, nonostante un certo sforzo di alcuni Stati italiani preunitari, il divario rispetto al Nord Europa si era considerevolmente aggravato. In Inghilterra era avvenuta tra Sette e Ottocento un'autentica rivoluzione delle tecniche costruttive di viabilità ordinaria e nei maggiori paesi europei, soprattutto in Francia, erano state realizzate grandi arterie viarie, facilitate per la verità anche dall'assenza di grandi catene montuose interne come quella appenninica. La spinta costruttiva nella penisola italiana era stata non solo più debole di quella estera, ma per di più tutta interna ai diversi ambiti regionali, senza significativi collegamenti interstatuali e longitudinali.

L'aspetto più preoccupante di tutta la problematica delle vie di comunicazione terrestri stava comunque nell'inferiorità accumulata nell'ambito delle strade ferrate, perché era chiaro che il futuro della modernizzazione passava obbligatoriamente attraverso il loro sviluppo. All'inizio degli anni Sessanta l'Italia aveva circa 2.400 km di binari contro gli oltre 3.000 dell'Austria-Ungheria, i 9.000 della Francia, gli 11.000 della Germania, i 14.600 dell'Inghilterra (MITCHELL 1978, pp. 315-316). A parte la Torino-Genova e alcuni fondamentali tronchi di collegamento nell'area padana, anche la rete ferroviaria appariva, come quella stradale, subordinata a una logica di sviluppo prevalentemente locale o, al più, regionale, mentre i grandi diaframmi alpini e appenninici non avevano ancora subito attacchi.

Un'inferiorità altrettanto grave si delineava nell'ambito dei trasporti marittimi. Nel 1860 quella italiana, con circa 607.000 tonnellate di stazza, era la quarta marineria d'Europa, dopo quella inglese (4.669.000), quella francese (1.011.000) e quella tedesca (808.000). Lo sviluppo in termini assoluti rispetto alle 235.000 tonnellate del 1820 era stato notevole, tuttavia la distanza dalle maggiori marinierie estere era cresciuta. La partecipazione italiana al tonnello mondiale, che nel 1820 era del 6,4%, era scesa al 5,3% nel 1860 (DI GIANFRANCESCO 1979, p. 230). Inoltre, e soprattutto, si era profilato un ritardo pesante nella dotazione di grandi scafi in ferro e nell'uso della propulsione a vapore. Intorno al 1860 i piroscafi a vapore italiani non superavano le 10.000 tonnellate di stazza, contro le 68.000 dei francesi, le 23.000 dei tedeschi, le 454.000 inglesi, le 65.000 degli statunitensi.

A tutto ciò si aggiungeva l'alto livello di diffusione dell'analfabetismo, quale ulteriore fattore di ritardo dello sviluppo economico. La più recente storiografia ha molto discusso di soglia educativa per lo sviluppo. In Italia, al momento dell'Unità, solo Lombardia, Piemonte e Liguria, attestate intorno al 50-54% di analfabeti della popolazione in età scolare, erano vicine a quella soglia. Le rimanenti regioni la superavano largamente.

Il Mezzogiorno continentale era quasi all'87%, la Sicilia all'89%, ma sorprende non poco il 78% dell'Emilia-Romagna, il 74% della Toscana, l'83-84% delle Marche e dell'Umbria, per cui se la media nazionale era del 75%, ciò non dipendeva solo dal Mezzogiorno. Peraltro il confronto con l'Europa era ancora una volta negativo. Verso la metà dell'Ottocento il tasso di analfabetismo si collocava in Belgio, Francia e Impero asburgico tra il 40 e il 50%, in Inghilterra e Galles intorno al 30%, in Prussia e Scozia non oltre il 20%, in Svezia sotto il 10% (CIPOLLA 1971, p. 113).

In definitiva, un'analisi concentrata sulle strutture produttive, sulle infrastrutture e sul grado di alfabetizzazione rivela un livello dell'arretratezza economica italiana addirittura superiore a quello indicato dalle comparazioni del reddito pro capite, che comunque segnalavano una marcata inferiorità di quello italiano rispetto a diversi paesi europei. Secondo le stime più note il reddito italiano pro capite in dollari Usa del 1960 sarebbe stato pari al 74% di quello francese, al 70% di quello belga, al 68% di quello olandese, al 67% di quello svizzero, al 47% di quello inglese (BAIROCH 1976, pp. 276-340; 1981, p. 10); secondo altre nel 1860-69 esso sarebbe stato pari addirittura a meno di un quarto di quello inglese e a poco più di un terzo di quello francese (COPPOLA D'ANNA 1946, p. 67). Ed è solo in questo quadro di economia complessivamente arretrata che si può effettuare una valutazione più attendibile e realistica dell'entità dello squilibrio territoriale tra Nord e Sud della penisola al momento dell'Unità.

Nord e Sud nel 1861: due diversi gradi di arretratezza

Sull'entità del divario tra Nord e Sud nel 1861, sull'origine e sulla natura della questione meridionale, che è stato e resta il maggior problema irrisolto dell'intera storia unitaria, esiste, come è noto, una letteratura molto ampia e varia, accumulatasi nel corso di quasi un secolo e mezzo. Correnti storiografiche di estrema sinistra venate di neo-borbonismo, sulla scorta di una rilettura parziale e strumentale della lezione del primo Francesco Saverio Nitti, giunsero a negare l'esistenza di un divario economico tra Nord e Sud d'Italia al momento dell'Unità e attribuirono all'economia meridionale potenzialità di sviluppo capitalistico autonomo e autopropulsivo che la politica economica dello Stato unitario avrebbe troncato relegando il Mezzogiorno al livello di colonia del Settentrione. La sostanziale equivalenza di sviluppo tra Nord e Sud al momento dell'Unità costituiva la premessa funzionale alla drammatizzazione della tesi dello sfruttamento coloniale del Sud da parte di un Nord industrializzato grazie all'apporto decisivo dello Stato e della sua politica iniqua nei confronti del Mezzogiorno (ZITARA 1971; CAPECELATRO, CARLO 1972). La tesi della natura coloniale del rapporto tra Nord e Sud, instauratosi però non tanto nel 1861 ma solo dopo la svolta protezionista del 1887, fu sostenuta anche dai meridionalisti di dottrina liberista dei primi del Novecento come Antonio De Viti De Marco, Luigi Einaudi, Gaetano Salvemini, senza però ricorrere a una mitizzazione del regime borbonico, del tutto insostenibile, e neppure al postulato di una parità di livelli di sviluppo di partenza alla quale fondatamente essi non credevano.

La tesi che abbiamo definito neo-borbonica fu a più riprese discussa e confutata. La maggior parte della storiografia italiana, sia liberale sia di sinistra, ribadì che un divario tra le due parti del paese esisteva già al momento dell'Unità e che lo sviluppo economico del Mezzogiorno preunitario aveva scarsa consistenza e limiti strutturali che precludevano, almeno a breve, la possibilità di radicali cambiamenti nella cornice del regime borbonico (VILLANI 1973; VILLARI 1977; DAVIS 1979). Non si era mai negato che la politica dello Stato unitario avesse fatto gravare sull'economia meridionale costi onerosi di scelte in qualche caso decisive per l'industrializzazione localizzatasi al Nord, ma si discuteva tra chi riteneva che le politiche economiche postunitarie avrebbero potuto avere già nell'Ottocento

un'alternativa alla linea doganale protezionista e filo-nordista adottata nel 1887, e chi, come Romeo, riteneva che il sacrificio del Mezzogiorno fosse inevitabile e che si giustificasse alla luce del superiore interesse nazionale, rappresentato da uno sviluppo industriale sia pure solo settentrionale, grazie al quale soltanto anche il Mezzogiorno avrebbe potuto colmare, in un successivo momento, lo storico ritardo preesistente all'unificazione (ROMEO 1998, pp. 179 sgg.).

A questi due tipi di lettura se ne aggiunse un terzo, stando al quale il divario al momento dell'Unità sarebbe stato molto profondo in tutti gli aspetti della vita economica e civile (CAFAGNA 1989, pp. 187-190) e vi sarebbe stata inoltre una scarsa complementarietà tra la sezione settentrionale e quella meridionale dell'economia italiana. Tale separazione si sarebbe protratta molto a lungo anche dopo l'introduzione della tariffa protezionista del 1887. Sarebbero stati quindi assai limitati tra Sud e Nord non solo gli scambi di capitali e forza lavoro, ma anche quelli di merci, per cui l'importanza del mercato meridionale per i prodotti dell'industria settentrionale sarebbe stata praticamente trascurabile (CAFAGNA 1994, pp. 7-8). Lo sviluppo economico settentrionale in definitiva nulla o quasi avrebbe dovuto al contesto statuale-nazionale e al Mezzogiorno, che era già in forte ritardo al momento dell'Unità e lo rimase a lungo anche dopo.

Di queste tre letture quella che sembra reggere meglio alle verifiche e alle riflessioni più recenti, effettuate anche da chi scrive, appare la seconda, soprattutto per quel che riguarda il ruolo del Mezzogiorno nello sviluppo capitalistico italiano. Invece nella valutazione dell'entità del divario al momento dell'Unità, considerato da essa abbastanza consistente ed esteso sia nelle strutture produttive che nel reddito e nei principali aspetti della vita civile, si tende a distinguere tra il dislivello in materia di capitale fisso sociale e di sviluppo civile in genere e il dislivello in materia di reddito e di strutture produttive. In particolare per quanto riguarda l'agricoltura, come del resto emerge anche dall'analisi delle pagine precedenti, pur sembrando indubitabile che le tecniche di coltura, il grado di liquidazione sia dell'economia del latifondo sia della microproprietà contadina e il generale processo di mercantilizzazione dell'economia rurale nel 1861 erano nel Mezzogiorno in uno stadio sicuramente più arretrato rispetto al Settentrione, è stato tuttavia stimato che tali differenze strutturali non si tradussero ancora al momento dell'Unità in un differenziale molto forte in termini di prodotto lordo e di reddito pro capite (PESCOLIDO 2007, pp. 138-147). Già le stime del divario calcolate da Richard S. Eckaus avevano indicato uno scarto di non grande entità: nella produzione agricola pro capite di circa il 20% e nel reddito pro capite tra il 15 e il 25% (ECKAUS 1961). In realtà, sulla base di alcuni controlli delle fonti usate da Eckaus, è sembrato plausibile che il divario del prodotto agricolo pro capite tra Nord e Sud fosse sicuramente inferiore al 20% e il divario del prodotto pro capite complessivo fosse ben più vicino al 15 che al 25% (PESCOLIDO 2007, pp. 143-145). A contenere il divario del prodotto pro capite complessivo concorrevano anche il fatto che non era di grande entità lo scarto in termini di produzione industriale e di trasporti marittimi. Per la verità per quel che riguarda l'industria le indicazioni di cui disponiamo su scala regionale segnalano una superiorità netta del Nord rispetto al Sud nella dotazione di attrezzature e nei valori della produzione industriale. Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria avevano intorno al 1857 circa 250.000 fusi di cotone contro 70.000 del Regno delle Due Sicilie; i telai di lana nel 1866 sarebbero stati 4.450 contro 1.640; gli occupati nell'industria metalmeccanica, nel 1861, 7.231 contro 2.500; il valore della produzione di carta, nel 1858, 10,9 milioni di lire (senza il Veneto) contro 3; la produzione di cuoio, nel 1866, sarebbe stata di 8.209 tonnellate contro 4.083; la produzione di ferro attorno a 17.000-18.000 tonnellate contro circa 1.500 (ZAMAGNI 1990, pp. 40-41). Da questi dati si ha la sensazione di trovarsi di fronte a due apparati industriali molto distanti tra loro, di cui solo uno sembra avere veramente raccolto la sfida dell'industrializzazione. Tuttavia sappiamo che l'incidenza delle attività secondarie (consistenti soprattutto in attività artigianali) nella

formazione del prodotto nazionale ascendeva a meno di un quinto e solo una parte minima era dovuta all'industria in senso stretto. Per quanto riguarda quest'ultima, come era molto chiaro ai contemporanei più direttamente interessati alle sorti delle attività manifatturiere, la misura del grado di sviluppo industriale sia delle regioni settentrionali, sia di quelle meridionali, non era data tanto dal confronto stretto tra di loro, ma da quello di entrambe con i paesi che avevano realizzato un autentico sviluppo industriale e che sulla base dei risultati raggiunti determinavano la lunghezza e le difficoltà del percorso per le economie in ritardo che tentavano di industrializzarsi.

In questa prospettiva il cammino da fare per il Nord, a partire dai due settori guida della prima rivoluzione industriale, cotone e ferro, era praticamente equivalente a quello del Sud. I dati relativi a questi due settori ci dicono che i 250.000 fusi settentrionali erano pari a 3,6 volte i 70.000 meridionali; tuttavia, rispetto ai 30 milioni di fusi inglesi, i primi equivalevano allo 0,83% e i secondi allo 0,23%, per cui, per dar luogo a un autentico sviluppo industriale in quel campo e raggiungere il livello del paese guida, al Nord restava da colmare il 99,17% del divario e al Sud il 99,77%, ossia uno svantaggio praticamente equivalente. Per la siderurgia il discorso è analogo: 17.000 tonnellate di ferro prodotte annualmente nel Settentrione erano pari a oltre undici volte le 1.500 prodotte nel Sud. Tuttavia, rispetto a 3.772.000 tonnellate prodotte nel 1861 in Inghilterra, la produzione del Nord Italia rappresentava lo 0,46% e quella del Mezzogiorno lo 0,04%, ossia due grandezze entrambe irrilevanti che configuravano livelli di arretratezza praticamente simili. Non troppo diversa era la situazione per gli altri prodotti di cui si hanno dati, sia pure parziali e incerti, a partire da quello fondamentale della lana. Di questo stato di cose gli operatori settentrionali erano perfettamente consapevoli. Tutti gli inventari dell'apparato industriale redatti in quel periodo in aree e regioni settentrionali istituivano confronti sistematici con i paesi stranieri per denunciare l'arretratezza italiana. In definitiva nel 1861 l'industrializzazione in Italia settentrionale si presentava come un problema sostanzialmente da risolvere, non meno di quanto lo fosse nel Mezzogiorno.

Anche nell'ambito dei trasporti marittimi le differenze non erano significative e anzi nel confronto tra tonnellaggio della marina mercantile rapportato alla popolazione nel 1859-60 del Sud (Regno delle Due Sicilie) rispetto a quello del Centro-Nord (Stati sardi, Stato pontificio, Granducato di Toscana, Regno del Lombardo-Veneto) si riscontra una prevalenza abbastanza netta del Sud. Da un calcolo inevitabilmente approssimativo da me effettuato partendo dalle cifre fornite da Di Gianfrancesco e dalla Svimez (DI GIANFRANCESCO 1979, p. 222; SVIMEZ 1961, p. 12), risulterebbe nel Sud una dotazione di 0,035 tonnellate per abitante, contro le 0,027 del Centro-Nord.

Nettamente diversa era invece la situazione in ordine all'entità del capitale fisso sociale e dello sviluppo civile in genere. La rete stradale del Centro-Nord, secondo le valutazioni più attendibili, sarebbe stata di circa 75.500 km contro 14.700 km del Meridione e delle Isole, per una densità corrispondente di 626 km/1.000 kmq contro 108. Densità anche più basse si registravano nel Lazio, con 81,1 km/1.000 kmq e in Sardegna con 41 km/1.000 kmq (DI GIANFRANCESCO 1979, p. 60). Questa inferiorità e quella in materia di vie d'acqua interne, secondo Cesare Maestri, venivano in parte compensate dal Mezzogiorno con la maggiore consistenza della navigazione di cabotaggio e dal fatto che non esisteva alcuna rilevante località meridionale collocata a distanza superiore a 100 km dalla costa. Tuttavia anche una distanza di 100 km diveniva proibitiva da percorrere con una viabilità ordinaria nello stato in cui era quella meridionale e comunque la differenza tra il sistema viario, e soprattutto idro-viario, padano e quello meridionale era notevole perché, quanto a dotazione di vie ordinarie e vie d'acqua, l'Italia settentrionale era certo inferiore alle aree europee più dotate, ma non di molto. Neppure nell'estensione della rete ferroviaria, per quanto il Nord-Italia accusasse un ritardo significativo rispetto a Inghilterra, Francia, Germania, esistevano differenze paragonabili a quelle accumulate nel settore

industriale, cosicché le deficienze del Mezzogiorno – eccezion fatta per la Campania la quale, quanto a chilometri di ferrovie ogni 100.000 abitanti superava Lazio, Umbria, Marche, Emilia, Romagna, Liguria e la stessa Lombardia – si prospettavano come un elemento di inferiorità consistente rispetto al Nord. Dei 2.520 km di ferrovie esistenti in Italia nel 1861, ben 689 erano in Piemonte, 756 nel Lombardo-Veneto, 361 in Toscana. Nel Regno delle Due Sicilie erano in esercizio solo 184 km nei dintorni di Napoli (SVIMEZ 1961, p. 477). Non solo la Sicilia e la Sardegna, ma la Calabria, le Puglie, la Basilicata, l'Abruzzo e il Molise ne erano totalmente prive. Quelli che Romeo definì come prerequisiti indispensabili dell'industrializzazione, apparivano nel Sud continentale e insulare nettamente inferiori non solo rispetto all'Europa, ma anche rispetto all'Italia centro settentrionale.

Infine, era notevole la differenza Nord-Sud in materia di analfabetismo, anche se limitatamente al confronto con Piemonte, Liguria e Lombardia. D'altronde se nel 1860 la spesa pro capite per l'istruzione negli Stati sardi era pari a tre volte quella del Regno borbonico, i risultati non potevano essere molto diversi.

Da tutto ciò si può concludere che il divario Nord-Sud intorno al 1861 sicuramente esisteva, ma che non era generalizzato e profondo come le visioni dualiste più radicali attestano, bensì sensibilmente diversificato a seconda dei vari indicatori del livello della vita economica e dello sviluppo civile da un lato e degli apparati produttivi e del reddito pro capite dall'altro. In questo secondo caso era molto meno accentuato di quanto non divenne a partire dalla fine degli anni Ottanta dell'Ottocento in poi, e anche di quanto non sia ancora oggi, quando il reddito pro capite del Mezzogiorno è attestato intorno al 60% di quello del Nord. Va però tenuto ben fermo che le contenute dimensioni del divario di produzione e reddito pro capite tra Nord e Sud nel 1861 non vanno collegate a un particolare sviluppo del Mezzogiorno preunitario, che non era andato oltre il limite di una prima episodica e frammentaria modernizzazione, la quale non aveva minimamente messo in discussione il modello di sviluppo agricolo-dominante e non aveva neppure creato i presupposti per farlo. Esse sono invece da ricondurre ai limiti che lo stesso sviluppo economico del Nord accusava, perché neppure nel Nord il modello agricolo-commerciale era stato in una qualche misura messo in discussione, anche se, e questa era la differenza importante, soprattutto in Piemonte e Liguria, ma anche in Lombardia, si erano cominciate a creare le premesse della modernizzazione economica potenziando infrastrutture e servizi civili. Nord e Sud al momento dell'Unità non presentavano il contrasto profondo tra un'area sviluppata e una arretrata, ma due diversi gradi di arretratezza rispetto all'Europa industrializzata. Un'arretratezza che – ed era il dato di gran lunga più preoccupante – anziché decrescere, aveva per entrambi teso costantemente ad aumentare nel quadro della frammentazione politica ed economica preunitaria. Il che chiama pesantemente in causa il modo di porsi di fronte ai problemi dello sviluppo industriale e della modernizzazione da parte dei governi preunitari, le cui diversità di comportamento non erano state irrilevanti, se è vero che, pur all'interno di un modello di sviluppo agricolo-commerciale, Lombardia, e soprattutto Liguria e Piemonte, almeno in materia di infrastrutture, e in particolare di rete ferroviaria, ma in parte anche di strutture produttive e di strutture creditizie, arrivavano all'appuntamento con l'Unità in condizioni indubbiamente migliori del resto della penisola.

Stati preunitari e modernizzazione

La sfida del nuovo modello di sviluppo economico, che era partito dall'Inghilterra, in Italia era stata sentita in modo veramente stringente soprattutto dal mondo della cultura scientifica ed economica e in particolare dalla fine degli anni Trenta dell'Ottocento. Nelle classi dirigenti si erano profilati atteggiamenti differenziati rispetto al rapporto da stabilire con lo sviluppo industriale e con le economie straniere che ne erano teatro. Le menti

e i governi più dinamici avevano ritenuto che con la rivoluzione industriale e con quella commerciale sarebbe stato ineludibile fare i conti. Imitarla fedelmente e integralmente appariva impossibile anzitutto per problemi di ordine energetico. Lo stesso Cavour, data la mancanza di rilevanti giacimenti di carbone, riteneva che sarebbe stato assai arduo costruire un'industria siderurgica e anche parte della meccanica. Tuttavia riteneva che nell'ambito della nuova divisione internazionale del lavoro che stava prendendo corpo ad opera soprattutto dell'Inghilterra e della Francia si poteva e si doveva stabilire un rapporto complementare con le economie industrializzate, potenziando il ruolo dell'economia italiana come fornitrice di derrate alimentari, materie prime, semilavorati, in cambio dell'importazione di prodotti manufatti e soprattutto di beni strumentali. Ciò avrebbe lasciato al Piemonte e all'Italia gli spazi non solo per un grande e immediato sviluppo dell'agricoltura, ma anche per una crescita delle industrie alimentari, tessili e, in alcune particolari produzioni, anche meccaniche e chimiche.

Gli strumenti fondamentali per realizzare questo tipo di cambiamento erano, secondo Cavour, l'abbandono delle politiche proibizioniste in vigore in tutta la penisola e la modernizzazione di tutti i servizi esterni all'impresa, in un quadro di generale innalzamento dei livelli della vita civile ad opera di uno Stato che se ne assumesse deliberatamente il compito. Al contrario i governi più chiusi e conservatori, come quelli dello Stato pontificio e del Regno delle Due Sicilie, al di là di un'iniziale e del tutto parziale attenzione, avevano ritenuto che una rivoluzione industriale di tipo inglese, francese, belga fosse pressoché impossibile per ragioni strutturali, e neppure auspicabile per i pericoli di sovversione sociale, politica e morale che essa recava in sé, con la nascita di una classe operaia, per di più anche femminile e infantile, che avrebbe vissuto e lavorato nelle condizioni allora esistenti nelle fabbriche inglesi, con il capovolgimento di tutto il sistema di relazioni sociali, stili di vita e valori etici e comportamentali propri della società preindustriale.

La scelta di politica economica era stata in questo caso imperniata sul mantenimento dell'alta barriera protettiva a difesa delle poche produzioni nazionali indispensabili e in particolare dei pochi nuclei di industria tessile e cartaria esistenti in Terra di Lavoro e nel Salernitano, di industria siderurgica in Sila, di industria meccanica a Napoli, ma era stata imperniata anche su un debolissimo impegno sul fronte della modernizzazione delle strutture civili indispensabili allo sviluppo della circolazione delle merci e, inevitabilmente, delle idee. Il livello della tassazione e dell'indebitamento pubblico dello Stato borbonico e di quello pontificio era stato inferiore a quello piemontese, ma lo era stata anche di più la dotazione di infrastrutture e servizi civili con cui il Regno delle Due Sicilie e lo Stato pontificio si presentarono all'appuntamento con l'Unità. Tra le due posizioni estreme del Regno meridionale e dello Stato sabaudo-cavouriano si erano collocate le posizioni intermedie della Toscana, abbastanza vicina a quest'ultimo in materia di politica doganale, meno per quel che riguarda l'impegno nell'infrastrutturazione e soprattutto nello sviluppo dell'istruzione elementare (la Toscana giunse all'Unità con il 74% di analfabeti). Quelle del Lombardo-Veneto furono più vicine alla spinta modernizzatrice cavouriana, anche se in misura differenziata (il Veneto aveva un tasso di analfabetismo decisamente superiore a quello della Lombardia), ma in un contesto di subordinazione politica a Vienna che finiva per riflettersi anche sul piano economico e che era sempre meno tollerato dalla borghesia imprenditrice delle due regioni.

Per tutti gli Stati della penisola infine, anche se con diversa intensità e visibilità, c'era stato il fattore frenante della subordinazione e della debolezza politico-militare, di cui risentivano certo gli industriali del Lombardo-Veneto nell'ambito dell'Impero asburgico, ma che esplose nel modo più emblematico in occasione del duro contrasto insorto nel 1837-40 tra l'Inghilterra e lo Stato borbonico a proposito del monopolio dell'estrazione e della commercializzazione dello zolfo. Come è noto, la Sicilia detenne per quasi tutto l'Ottocento il monopolio della produzione dello zolfo. Tale monopolio era tuttavia controllato da

imprenditori inglesi che avevano iniziato nel Settecento l'estrazione del minerale, che esportavano quasi integralmente fuori della Sicilia. Nel 1837 la compagnia francese Taix&Aycard aveva proposto al governo borbonico di sottrarre il monopolio agli inglesi e di affidare ad essa l'estrazione e la commercializzazione del minerale a condizioni economiche migliori e per di più con l'impegno a creare in Sicilia un'industria chimica. Il governo borbonico sottoscrisse l'accordo, ma gli imprenditori inglesi si rivolsero al loro governo, che giunse a schierare la flotta davanti al porto di Napoli minacciandone il blocco. Di fronte alla forza navale britannica al Regno delle Due Sicilie non restò che subire l'umiliazione di disdire l'accordo con la Taix&Aycard, restituire agli inglesi il monopolio dell'estrazione dello zolfo e indennizzare la compagnia francese dei danni ad essa arrecati, perché anche la Francia era una potenza che in certe materie sapeva farsi rispettare. In realtà, per tutti, al Nord come al Sud, il cammino per la fuoriuscita da questo stato di arretratezza economica, sociale e civile e di fragilità politica e militare, iniziò solo con la nascita dello Stato unitario avvenuta il 17 marzo 1861.

Unificazione economica e liberismo commerciale

A partire dal 1861 il governo della Destra dovette far fronte a una serie di problemi veramente imponenti. Oltre a che a completare l'unificazione politica, dovette provvedere all'unificazione di economie che erano state separate per secoli e alle sfide poste dall'aumento della pressione demografica e dallo stato di arretratezza economica e civile nel quale la penisola versava mentre l'Europa centrale e settentrionale faceva passi da gigante sulla via della modernizzazione. La popolazione italiana nei primi decenni postunitari continuò a crescere, passando dai 26 milioni di abitanti del 1861 ai 29 del 1881, ai 31 del 1887: più che in Francia, Spagna, Portogallo. Nel contempo il processo di industrializzazione mise in evidenza la piena maturità inglese, francese e belga, austro-boema, svizzera, l'imponente boom tedesco, il profilarsi di nuovi ingressi come quelli della Svezia e più in là della Russia. In Italia, per quanto attiene all'industrializzazione, nel primo ventennio postunitario furono realizzati progressi assai modesti che non ebbero la consistenza né di una espansione ciclica, né tanto meno di un *big spurt*. Invece fu realizzato un aumento della produzione agraria grazie al quale si fece fronte, almeno fino alla fine degli anni Settanta, al crescente fabbisogno alimentare della popolazione e nel contempo fu realizzata un'accumulazione di capitali che, assunti in gran parte dallo Stato attraverso la leva fiscale e altri strumenti di prelievo, furono impiegati in uno sforzo senza precedenti per la costruzione di infrastrutture e di altre opere pubbliche. Tra il 1861 e il 1880 le linee ferroviarie passarono da 2.520 a 9.290 km, le strade nazionali e provinciali da 22.500 a 35.500 km, gli uffici postali da 1.632 a 3.328, le linee telegrafiche da 9.900 a 26.100 km, la corrispondenza da 108 a 320 milioni di unità, il movimento dei vaglia da 22 a 484 milioni. Tale crescita contribuì molto al consolidamento del mercato nazionale, all'aumento del livello di mercantizzazione generale dell'economia, alla creazione quindi dei prerequisiti indispensabili allo sviluppo industriale che ebbe un energico avvio nel corso degli anni Ottanta, secondo un modello di sviluppo delineato da Romeo sin dal 1956-59, che è stato variamente discusso dalla storiografia sia economica sia politica per oltre mezzo secolo (ROMEO 1998; PESCOLIDO 2004; FENOALTEA 2006) e che sembra sostanzialmente tenere ancora oggi.

Le risorse necessarie a questa fase di modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi civili, che ebbe dimensioni e ritmi dirompenti rispetto a quelli preunitari, furono reperite soprattutto nell'ambito dell'agricoltura nazionale, che realizzò allora una crescita nettamente superiore ai pur apprezzabili progressi fatti segnare soprattutto dagli anni Quaranta in poi. Furono fornite anche da un flusso considerevole di capitale straniero, inizialmente francese e inglese, successivamente anche tedesco. Tuttavia la parte maggiore

dei capitali investiti ebbe origine interna, quindi dall'agricoltura. La Destra storica applicò fedelmente a tutta la penisola le linee di politica economica adottate dallo Stato sabauda nel decennio cavouriano: liberismo commerciale, aumento della pressione fiscale grazie alla creazione di uno dei sistemi impositivi più progrediti dell'epoca, aumento del debito pubblico, vendita di beni demaniali e dell'asse ecclesiastico, adozione del corso forzoso. Caduto il governo della Destra, la Sinistra mantenne elevato l'impegno in materia di infrastrutture e opere pubbliche, e inoltre, di fronte all'esplosione della crisi agraria e alla mancanza di un apparato industriale del livello di quello delle grandi potenze europee, inaugurò tra il 1878 e il 1887 una politica di favore verso l'industria attraverso commesse e sovvenzioni alle produzioni ritenute strategiche per gli interessi nazionali e infine con l'abbandono del liberismo doganale a favore di una politica protezionista tesa a difendere la cerealicoltura e le possibilità di sviluppo dell'industria nazionale.

Fu necessario quindi procedere il più rapidamente possibile all'unificazione monetaria, a quella del debito pubblico degli stati preunitari, a quella del sistema fiscale. L'unificazione monetaria venne realizzata tra il 1861 e il 1863 con una serie di provvedimenti che portarono alla fissazione del tasso di cambio della lira piemontese con le monete degli altri Stati preunitari, tasso che fu poi alla base anche del rapporto di queste ultime con la lira italiana, per la quale fu adottato un rapporto di cambio con la sterlina di 25,3 a 1. Furono rapidamente eliminate le 268 valute metalliche esistenti negli stati preunitari e il sistema bimetallico piemontese fu esteso a tutta la penisola, con la conseguenza che, a causa di variazioni in atto nel corso dell'argento, si ebbe un trasferimento di risorse da tutti gli altri Stati verso i territori del Regno di Sardegna e del ducato di Parma, che erano gli unici a sistema bimetallico. Nella circolazione cartacea fu mantenuta la pluralità degli istituti di emissione.

Assai più repentina fu l'unificazione del debito pubblico disposta nel bilancio dello Stato nel marzo del 1861. L'ammontare del debito complessivo fu di 2.402,3 milioni di lire, di cui 351 iscritti nel Gran Libro come redimibili e il resto come consolidato al 5% e in parte minore al 3%. È stato calcolato che esso corrispondeva a circa il 40% delle stime più recenti del Pil del 1861, che era un livello di indebitamento per l'epoca straordinariamente elevato. La provenienza era per 1321 milioni di lire dal Regno di Sardegna, per 657,8 dal Regno delle Due Sicilie, per 219,3 dalla Toscana, per 151,5 dalla Lombardia, per 22,5 dai territori ex pontifici, per 16,1 dal ducato di Modena, per 14,1 da quello di Parma. I due terzi di esso erano dovuti alle spese per le guerre del Risorgimento, ma è stato calcolato che anche al netto di queste ultime, l'indebitamento pro capite in Piemonte fosse di 188 lire contro le 84 del Regno delle Due Sicilie e le 55 del Granducato di Toscana. L'unificazione del debito non era assolutamente procrastinabile, ma non va dimenticato che, come l'effetto indiretto dell'adozione del sistema bimetallico, anche quello dell'unificazione del debito fu un trasferimento di risorse, sia pure di non eccezionale entità, dai territori meno indebitati, verso quelli più indebitati, in testa ai quali erano quelli dell'ex Regno sardo, che in questo modo scaricarono a posteriori parte degli oneri della costruzione delle loro infrastrutture sul resto della penisola e quindi anche su quelli dell'ex Regno delle Due Sicilie, che comunque avevano il secondo debito pubblico della penisola.

L'ambito nel quale i nuovi ordinamenti e le nuove politiche furono estesi con la maggiore celerità e nella forma più radicale fu quello dei rapporti commerciali con l'estero. La tariffa piemontese, fra le più liberiste d'Europa, fu estesa immediatamente a tutti i territori della penisola man mano che venivano annessi al Regno di Sardegna. Da ultimo fu applicata ai territori dell'ex Regno delle Due Sicilie a decorrere dal 1° gennaio 1861, ossia oltre tre mesi prima della proclamazione del Regno d'Italia. Furono abolite immediatamente tutte le dogane interne, con pochissime eccezioni merceologiche, peraltro temporalmente brevi. L'apparato produttivo dell'ex Regno borbonico si trovò esposto di colpo a una riduzione media di circa l'80% della preesistente barriera doganale. I trattati commerciali

sottoscritti con Francia e Inghilterra nel 1863 e le annesse convenzioni di navigazione rafforzarono ulteriormente il carattere liberista della tariffa generale e sancirono il pieno inserimento dell'Italia nell'area commerciale franco-inglese, che si allargò ben presto a quella tedesca.

Dal punto di vista strettamente commerciale, i risultati della politica liberista furono indubbiamente molto positivi. Dal 1861 al 1883 si registrò un vistoso incremento del volume complessivo del commercio speciale e un rapporto tra import ed export che non fu mai più così favorevole in tutta la successiva storia delle relazioni commerciali italiane con l'estero. Dal 1861 al 1876 il valore del commercio speciale aumentò da 1.299 a 2.515 milioni di lire, con un incremento quindi del 94%. Il valore delle importazioni ebbe un incremento del 59% e quello delle esportazioni del 153%. Successivamente l'interscambio si attestò intorno ai 2.300 milioni nel 1879-80, per risalire a 2.405 milioni nel 1881. Il rapporto percentuale tra export e import passò dal 58,2% del 1861 all'82,8% nel 1867, ed eccezionalmente al 111,9% nel 1871. Fino al 1883 si mantenne quasi sempre sopra il 90% (ISTAT 1958, p. 152). Il saggio di crescita registrato tra il 1867-69 e il 1881-83 fu in linea con i saggi di sviluppo del commercio mondiale, se non al di sopra. Aumentarono vistosamente, con progressione continua arrestatasi solo nel 1888, le esportazioni di prodotti agricoli, semilavorati e minerari. Si ebbe soprattutto un grande flusso di seta greggia, che da sola fornì circa un terzo del valore totale delle esportazioni italiane. In quantità si ebbe un incremento del 44%, in valore del 57%. Ma, subito dopo la seta, uno dei primi posti fu occupato dall'olio, in larga prevalenza meridionale, con un incremento in quantità del 33%. In valore la crescita fu dai 60-100 milioni di lire del primo decennio ai 100-120 del secondo, che corrispondevano a circa un decimo del valore complessivo esportato. Più contenuto l'incremento delle esportazioni di vino, in forte ascesa nelle quantità, ma ridimensionato in valore dalla flessione dei prezzi internazionali, cosa questa che si ripeté anche per la considerevole espansione delle esportazioni di agrumi, in parte vanificata dal cedimento dei prezzi. Dopo le esportazioni di prodotti agricoli e di semilavorati serici, si collocavano quelle di minerali. In testa quelli di ferro, il cui valore salì fortemente tra il 1871 e il 1878 fino a toccare i 25 milioni di lire. In aumento furono anche le esportazioni di rame e soprattutto di piombo e zinco.

L'elevata incidenza dei minerali, metalliferi e non, nella composizione merceologica delle esportazioni, conferma il limitato sviluppo dell'industria nazionale, in particolare della metalmeccanica, cosa d'altro canto ribadita dall'andamento e dalla composizione delle importazioni. Stazionarie o di poco in crescita quelle di lana, furono di un qualche rilievo gli aumenti delle importazioni di cotone greggio. Un incremento consistente in termini percentuali fecero segnare invece le importazioni di rottami di ferro (+480%) (ISTAT 1958, p. 159). Collegato all'incremento delle importazioni di ghisa, ferro e acciaio lavorati e relativi rottami, esso segnala una risposta parziale dell'industria siderurgica nazionale a una domanda in espansione di prodotti meccanici, che comunque per essere soddisfatta richiese anche un forte incremento nell'importazione di macchine, apparecchi e loro parti. Del resto le importazioni di carbone, pur crescendo in misura percentuale notevole, superarono solo nel 1872 il milione di tonnellate e nel 1878 stazionavano ancora su 1,3 milioni. Le importazioni di prodotti tessili finiti rimasero sempre e largamente al primo posto dell'import totale. Francia e Inghilterra, almeno fino al 1878, trovarono in Italia spazi di mercato crescenti per i loro tessuti di cotone e di lana. L'Italia, infine, fu forte importatrice di tessuti di seta, che fino al 1878 fecero segnare un valore intorno ai 50 milioni di lire, equivalente a circa un sesto del valore delle esportazioni di seta greggia.

In definitiva l'andamento del commercio estero del primo ventennio postunitario ricalcò abbastanza da vicino quello del Piemonte e, in parte, quello della Toscana degli anni Cinquanta. Esso segnala una perdurante difficoltà delle attività manifatturiere più complesse, esposte alla concorrenza di merci estere nettamente più competitive, ma nel contempo

un'energica espansione delle produzioni agricole specializzate, dei prodotti dell'allevamento e dei semilavorati tessili destinati all'esportazione, che contribuì in misura sensibile allo sviluppo di redditi, risparmi e investimenti.

I lenti progressi dell'industria nel ventennio 1861-1880 e la divaricazione territoriale Nord-Sud

Sull'andamento della produzione delle attività secondarie durante il primo ventennio postunitario non sussistono vedute discordanti tra gli storici. Incalzata dalla concorrenza estera, l'industria italiana in quegli anni realizzò nell'insieme un certo ammodernamento tecnico, ma non riuscì a conseguire risultati eclatanti sul piano produttivo. Il peso delle attività secondarie rispetto agli altri rami di attività addirittura decrebbe. La loro quota del prodotto lordo privato stimato dall'Istat passò dal 20,3% del 1861 al 17,3% del 1880. Secondo i calcoli di Ornello Vitali, l'andamento del prodotto lordo al costo dei fattori a prezzi costanti delle attività industriali segnò tra il 1861 e il 1880 una crescita molto contenuta da 9,2 a 10,9 miliardi di lire del 1938 (le statistiche di Vitali sono in ERCOLANI 1975, p. 410) inferiore a quella sia delle attività primarie che delle terziarie. Gli indici della produzione industriale confermano tutti, chi più chi meno, gli scarsi progressi quantitativi del periodo, attestati dai dati e dalle notizie descrittive dell'andamento delle principali produzioni manifatturiere (FENOALTEA 2006, p. 14).

Nell'ambito delle manifatture tessili, la produzione di seta tratta, dopo una crescita da 2.000 tonnellate annue del primo decennio a 3.200 della prima metà degli anni Settanta, tornò a 2.000 tonnellate nel 1876-80. La preminenza del settore in termini di manodopera occupata e di valore della produzione restò inalterata, ma rimasero invariate anche l'arretratezza tecnologica della filatura e la scarsa consistenza della tessitura. Più accentuati i progressi tecnologici e produttivi dell'industria cotoniera. Da 450.000 fusi attivi nei primi anni di vita unitaria si passò a 746.000 nel 1876, con un incremento del 66%. Le importazioni di cotone greggio giunsero quasi a quadruplicarsi, delineando una delle dinamiche più rapide del continente. Comparvero allora su scala nazionale alcuni nomi che sarebbero rimasti a lungo nella storia del settore (Crespi, De Angeli-Frua, Cottonificio Val di Susa, Manifattura di Cuorgné). Busto Arsizio divenne un centro cotoniero su scala nazionale. Tuttavia il ritardo dai maggiori produttori europei rimase stazionario e nei confronti dell'Inghilterra addirittura aumentò sensibilmente. I 30,4 milioni di fusi inglesi del 1861 salirono a 44,2 nel 1876 e il divario tra i due paesi passò da 29,9 a 43,5 milioni di fusi. Analoghe vicende visse l'industria laniera, i cui fusi attivi salirono dai 200.000 del 1867 ai 305.000 del 1876, i telai da 6.480 a 8.560, con un forte incremento di quelli meccanici. Tuttavia neppure in questo caso si ebbe un recupero rispetto ai produttori più avanzati del continente.

Ancor meno favorevole il saldo della metalmeccanica. La siderurgia del Centro-Nord visse un parziale svecchiamento delle tecniche produttive, ma non fece sostanziali passi avanti neppure sul piano della copertura del mercato nazionale, rimpiazzando a stento le chiusure degli stabilimenti meridionali e valdostani. I cambiamenti più significativi consistettero nell'adozione di processi di affinazione a puddellaggio e di forni a recupero Siemens, che permisero il parziale superamento di una delle strozzature tecniche più gravi dei processi di lavorazione del ferro in Italia, ossia l'impossibilità di utilizzare i carboni nazionali a basso tenore calorico (lignite e torba). Gli impianti liguri di Sestri Ponente, Veltri e Savona fronteggiarono la concorrenza tedesca, facilitata dall'apertura del passo del Gottardo, grazie all'importazione per via marittima di rottame e combustibile. Più dura fu la vita delle ferriere lombarde, fra cui si segnalavano quelle di Castro, Tavernole, Carcina, Bongo, Vobarno, Rogaredo. In Piemonte-Val d'Aosta l'unico nucleo significativo

restò quello di Pont-Saint-Martin e in Toscana il centro siderurgico di Piombino visse vicende tormentate, nonostante l'adozione di due convertitori Bessemer e di un forno Martin-Siemens.

Nell'insieme tuttavia i progressi tecnici non consentirono neppure di rispondere alla richiesta del mercato interno. Le distanze dagli altri paesi divennero ancora più marcate che nel 1861. L'occasione offerta dalle costruzioni ferroviarie fu in gran parte persa non solo dalla siderurgia, ma anche dalla meccanica. Solo una minima parte delle locomotive fu fornita da stabilimenti italiani, fra i quali primeggiavano quelli dell'Ansaldo di Genova, dell'Elvetica di Milano, di Pietrarsa e dei Granili di Napoli. In genere tutti i macchinari complessi, e non solo quelli ferroviari, dalle motrici a vapore al macchinario tessile e alle macchine per l'agricoltura, furono prevalentemente importati dall'estero. I risultati migliori furono quelli dell'industria cantieristica, che fino al 1870-75 ebbe una crescita veramente significativa nel numero e nel tonnellaggio complessivo delle navi varate. Dalle 25.000 tonnellate del 1862 si passò alle 96.000 del 1869. Nel 1875 furono toccate ancora le 87.000 tonnellate. Poi però si ebbe un autentico crollo fino alle 11.000 tonnellate del 1881, determinato dall'impossibilità di arginare la concorrenza estera nella costruzione di navi in ferro e a vapore. Neppure l'industria chimica diede luogo a sviluppi significativi. La crescente produzione di zolfo siciliano continuò a essere esportata quasi per intero all'estero.

All'interno di questi modesti dinamismi complessivi, cominciò a profilarsi una diversità di dinamiche territoriali che avrebbe assunto più forte consistenza negli anni Ottanta, ma i cui prodromi possono essere ravvisati già nel primo ventennio unitario. Le conseguenze della politica doganale liberoscambista furono minime in Toscana, dove già vigeva un regime di impronta liberista abbastanza decisa. Anche in Lombardia, dopo una prima fase di notevole disagio e di aperta protesta (ROMANO 1990, pp. 114-115), la difesa delle posizioni acquisite fu meno ardua del temuto. Il settore serico fu in difficoltà a causa della pebrina e non certo del liberismo doganale, che, al contrario, favorì i produttori di seta greggia e filata. Le perdite subite sul mercato viennese furono largamente compensate nei mercati franco-inglesi e il saldo attivo delle esportazioni di seta semilavorata rispetto a quelle dei tessuti si accrebbe. Le manifatture di cotone della Lombardia subirono, sulle prime, gli urti pesanti della concorrenza franco-inglese, ma, a parziale compenso, fruiro della possibilità di importazione di macchinari e cotone greggio a prezzi più bassi che in precedenza e si sottrassero in parte alla concorrenza boema. L'industria cotoniera lombarda, per quanto i suoi maggiori esponenti continuassero a protestare con insistenza contro la politica doganale liberista, riuscì ugualmente a realizzare un ampliamento degli impianti e della produzione, sia pure di non eccezionali dimensioni (ROMANO 1992, pp. 12-20). Nel Veneto, la cui imprenditoria coglieva lucidamente l'importanza dell'ampliamento del mercato nazionale, gli anni successivi all'ingresso nello Stato italiano furono di crescita per diversi nuclei di industria laniera e canapiera (FONTANA 1993, pp. 65 sgg., 219 sgg.). In Piemonte-Val d'Aosta vi furono andamenti alterni. Crisi della siderurgia valdostana, qualche positivo sviluppo del ramo meccanico nella sua componente degli opifici statali e nelle produzioni garantite dalle commesse governative, crisi cotoniera successiva al trattato del 1863, confermarono un quadro già fortemente modellato dalla politica del decennio cavouriano: sostanziale staticità nelle produzioni pesanti e di base e sviluppi di una certa entità nelle produzioni cosiddette «naturali» della seta e delle industrie alimentari (CASTRONOVO 1969, pp. 52-82). Nell'insieme l'industria settentrionale, segnò al proprio attivo, specie nel settore cotoniero, ma anche in quello laniero e in qualche lavorazione secondaria della meccanica, dei modesti progressi, ebbe una buona espansione nella produzione di seta greggia e filatojata, ma per il resto mantenne le posizioni minimali che aveva nel 1861 e non diede luogo ad alcun fenomeno di sostanziale rottura del modello di sviluppo agricolo commerciale.

Anche più sfavorevoli furono gli effetti della politica economica unitaria per le sorti del già debole e ultraprotetto apparato industriale dello Stato pontificio e del Regno delle Due Sicilie. In entrambi i casi gli effetti negativi della liberalizzazione degli scambi furono limitati dalla modestia stessa degli impianti industriali esistenti e, sulle prime, anche dalla mancanza di un efficiente sistema di trasporti terrestri, che rallentò sensibilmente la penetrazione delle merci estere a danno non tanto di grandi stabilimenti industriali che non c'erano, quanto della fitta rete di lavoratori artigiani e a domicilio. Per quanto attiene ai territori ex pontifici, la crisi fu pesante, anche se vide sopravvivere i pochi nuclei manifatturieri di Terni, Foligno, Fabriano, Civitavecchia, Tivoli. Studi recenti hanno ridimensionato la portata destrutturante del liberismo sulle industrie meridionali. Essa fu esiziale in alcuni settori – soprattutto quello siderurgico, meccanico e gran parte del laniero – ma non in altri, come il cotoniero e il cartario, nei quali, dopo un'iniziale forte crisi, si ebbe una ripresa e, come anche per il Nord, una circoscritta e moderata crescita. Nel Mezzogiorno nei primissimi anni dell'Unità più gravi di quelli del liberismo furono i danni prodotti dall'insicurezza dei traffici interni determinata dal brigantaggio, i contraccolpi della cessazione della domanda di beni e servizi connessi alla funzione di capitale svolta da Napoli, la diversa destinazione delle commesse e delle concessioni statali. Emblematico il fallimento del lanificio Zino, determinato dalla cessazione delle commesse militari da parte del governo italiano (CIMMINO 1982-1986, pp. 121-125).

La concorrenza estera fece avvertire veramente a pieno la sua presenza solo nella seconda metà degli anni 1870-80, quando la rete ferroviaria e il miglioramento della viabilità ordinaria fecero sentire i loro effetti anche nelle aree interne. All'indomani dell'Unità entrarono in seria difficoltà gli stabilimenti più importanti di molitura ubicati nelle vicinanze di Napoli, mentre furono risparmiati i piccoli molini della provincia. Invece l'industria meccanica estera occupò subito larghi spazi di mercato sottratti a una metalmeccanica meridionale largamente inadeguata a rispondere alla domanda di prodotti strumentali complessi. Non mancarono eccezioni a questa tendenza di fondo. Addirittura vi furono imprese meccaniche che sorsero dopo l'Unità. Nel 1864 nacque l'Officina Pattison, che affiancò la Società Napoletana d'Industrie Meccaniche, sorta a sua volta dalla fusione nel 1863 delle Officine di Pietrarsa e della Macry & Henry, entrate in crisi nel 1861 e risollevatesi appunto grazie a questa fusione e a una considerevole ricapitalizzazione (DE ROSA 1968, pp. 155-157). Nel 1870 fu la volta dell'Impresa italiana di Costruzioni Metalliche di Alfredo Cottrau. Nel 1865 il cantiere navale di Castellammare di Stabia riprese la costruzione di grandi navi; nel 1883 ad esso si affiancò l'arsenale di Taranto. La Fonderia Oretea dei Florio a Palermo ebbe un apprezzabile sviluppo collegato all'espansione della flotta dello stesso Florio, di cui curava la manutenzione (CANCILA 2008, pp. 262-280). La Guppy & C., specializzata nella produzione di macchine a vapore, macchine utensili e impianti idraulici, attraversò una grave crisi, ma riuscì a superarla grazie a una diversificazione di attività e poi a un rilancio delle sue produzioni specifiche (DE ROSA 1968, pp. 87-90). Nella produzione siderurgica scomparve il nucleo calabrese e si dovette attendere il nuovo secolo per vedere sorgere un forte stabilimento siderurgico nel Mezzogiorno. Le piccole officine e ferriere del Casertano, del Salernitano, dell'Avellinese, del Beneventano, del Chietino, del Teramano, del Barese, del Foggiano iniziarono un lento, ma irreversibile declino.

Il ramo tessile visse vicende differenziate. La liquidazione di una rete di attività soprattutto laniere e seriche di dimensioni artigianali e a volte familiari, avvenne non subito ma in oltre un ventennio e non senza pause e inversioni di tendenza. Per la seta la diffusione della malattia del baco determinò il collasso del reticolo di filande siciliane, calabresi e campane, le quali, una volta trovato rimedio al morbo, non riuscirono più, a differenza di quelle settentrionali, a recuperare interamente le posizioni pre-crisi. Per la lana, la pesante recessione dei primi anni causata anzitutto dalla fine delle commesse statali e

dall'insicurezza nei trasporti indotta dalle vicende belliche e dal brigantaggio, sembrò superabile negli anni Settanta, ma all'inizio degli anni Ottanta il settore depose quasi completamente le armi di fronte alla concorrenza estera e del Nord-Italia. Sopravvisse invece il nucleo cotoniero salernitano degli svizzeri Wenner, Vonwiller e altri, che superarono la crisi dei primi anni grazie a un grande sforzo di riorganizzazione tecnico-amministrativa, realizzato con l'immissione di capitale fresco reperito dai Wenner in ambienti napoletani e genovesi, e poi continuarono a lungo nel XX secolo le loro attività come «Cotoniere meridionali». Tuttavia non riuscirono mai a superare significativamente i circuiti regionali e, all'inizio degli anni Ottanta, furono i cotonieri del Nord ad avviare la conquista del mercato meridionale e non viceversa. Superò la crisi anche l'industria cartaria campana, ma la perdita di peso rispetto ad altre regioni della penisola fu drastica. Negli anni Ottanta la Cirio cominciò ad assumere un rilievo che portò il suo nome ben oltre i confini del Mezzogiorno nel campo dell'industria alimentare, l'unico nel quale il Mezzogiorno dava la sensazione di credere senza timori.

L'industria del Mezzogiorno fu colpita più duramente di quella del Nord dal liberismo commerciale e anche da alcune decisioni specifiche della politica economica dello Stato unitario; tuttavia il confronto con la struttura produttiva settentrionale, dopo un ventennio, non appariva a prima vista irrimediabilmente compromesso. Le distanze tra i due apparati si presentavano modificate solo di poco. La situazione però, guardando più a fondo e non solo al panorama delle concrete realtà produttive, dava già allora segnali abbastanza eloquenti. Nel Sud non solo era stato più alto il grado di mortalità aziendale, ma al termine del ventennio apparivano sulla via dell'estinzione alcuni settori come quello serico e quello laniero, che invece prosperavano nel Nord. Il Sud all'inizio degli anni Ottanta rimaneva punteggiato di realtà manifatturiere anche di apprezzabili dimensioni e qualità, ma che raramente superavano l'orizzonte strategico della singola impresa e ancor meno si inserivano in un progetto più o meno organico di industrializzazione nei settori moderni dei beni di investimento. La situazione non appariva troppo sconvolta semplicemente perché nel primo ventennio uno sviluppo industriale concorrenziale con l'industria franco-inglese non era nato neppure nel Nord, e questo rendeva le distanze tra le due macroaree in termini di struttura produttiva e reddito, ancora molto contenute. Tuttavia nel Nord nel corso del primo ventennio unitario le poche e minoritarie forze industriali, anziché arretrare rispetto alla schiacciante coalizione di forze agrarie e liberiste, erano cresciute soprattutto nella capacità di proporre all'attenzione dell'opinione pubblica le ragioni dell'industria rispetto a quelle dell'agricoltura. Che era esattamente il contrario di quello che avveniva nel Sud, dove, di fronte alle difficoltà presenti e future, appariva sempre più esteso e marcato il disarmo psicologico degli imprenditori, molto più forte la tentazione del rifugio nelle attività agricole e nell'investimento fondiario o anche puramente speculativo.

L'elaborazione di un modello di sviluppo più attento alle ragioni delle attività secondarie e la richiesta di un'adeguata strategia di intervento da parte dello Stato divennero nel Sud via via meno energiche e di più corto respiro rispetto a quelle dell'imprenditoria settentrionale. La strategia dei gruppi industriali superstiti nel Sud si ridusse progressivamente alla mera difesa di singoli gruppi societari o semplici aziende. All'appuntamento con la nuova congiuntura apertasi con gli anni Ottanta dell'Ottocento, il Mezzogiorno arrivò con una pattuglia di imprenditori che, per quanto capace di conseguire alcuni apprezzabili risultati singoli, non era abbastanza forte economicamente, né coesa e determinata ideologicamente, per avere un peso politico e strategico equivalente a quello dell'imprenditoria settentrionale. E fu soprattutto nelle mani di imprenditori del Nord che rimase infine l'iniziativa della battaglia per il cambiamento della politica doganale e di tutta la politica economica dello Stato in tema di attività industriali e di modello di sviluppo. Le forze economiche organizzate, e anche il ceto intellettuale meridionale e meridionalista,

conservarono fino alla svolta operata a cavallo dei due secoli da Nitti, l'idea di fondo che l'avvenire dell'economia meridionale risiedesse nelle attività agricole e commerciali e che alternative di sviluppo al di fuori di queste sarebbe stato assai difficile trovarne.

Non è del tutto arbitrario collegare il progressivo disarmo psicologico dell'imprenditoria laniera meridionale anche alle scelte di una politica delle commesse statali che dopo l'Unità si rivolse quasi esclusivamente a imprese del Nord. Come pure non è possibile escludere che la concessione del diritto di cabotaggio anche alle navi inglesi e francesi e l'esclusione delle compagnie napoletane dal servizio sulle linee interne delle navi a vapore avesse rafforzato negli operatori meridionali la convinzione che la politica economica del nuovo Stato finisse nel Mezzogiorno con il precludere possibilità di sviluppi significativi in quasi tutti i settori extragricoli. La marina mercantile napoletana era, al momento dell'Unità, la più consistente della penisola, seguita abbastanza da vicino da quella sarda. La concessione del diritto di cabotaggio alle navi francesi e inglesi colpì soprattutto la marineria napoletana, che, oltre a essere presente, assieme a quella sarda, a quella toscana e a quella pontificia, nel collegamento dei porti della costa tirrenica, controllava in misura largamente preminente i traffici dell'Adriatico da e per i porti pugliesi. Inoltre il governo affidò la rete delle linee di navigazione a vapore tra i principali scali nazionali e mediterranei a due compagnie genovesi (la Rubattino e la Accossato, Peirano e Danovaro), alla palermitana Florio e a una compagnia inglese, la Adriatico Orientale. Rimasero escluse le tre maggiori compagnie napoletane (la Compagnia di Navigazione a vapore delle Due Sicilie, la Calabro-Sicula e la Raspadino), le quali nel giro di un decennio caddero in dissesto e furono poste in liquidazione. Il compartimento marittimo ligure che raccoglieva nel 1864 il 44% del tonnello nazionale, nel 1871 raggiunse il 60%; quello della Campania scese dal 30 al 18% (DI GIANFRANCESCO 1979, pp. 234-237).

Ciò sicuramente contribuì a orientare in direzione agricolo-mercantile le scelte operative dell'imprenditorialità meridionale, ma il ruolo più importante in tal senso lo ebbe sicuramente la congiuntura oltremodo favorevole che i prodotti agricoli del Mezzogiorno e della Sicilia incontrarono fino al 1888 sul mercato sia interno sia soprattutto internazionale. I danni subiti nelle attività secondarie all'indomani dell'Unità furono ampiamente compensati dal grande sviluppo di cui nel Sud godettero almeno fino al 1887 le produzioni agricole specializzate. In termini di reddito pro capite e di potenziamento dei servizi civili, il Sud, prima della fine degli anni Ottanta, non solo non perse terreno rispetto al Nord, ma ne recuperò.

Lo sviluppo dell'agricoltura

L'aumento della produzione agraria nel primo ventennio postunitario fu un fenomeno di grande portata e riguardò il Mezzogiorno non meno del Centro-Nord. Già le statistiche ufficiali ottocentesche attestavano un rilevante incremento di tutti i principali prodotti agricoli. Le stime dell'Istat ne confermano la tendenza in ascesa, anche se in misura più contenuta. Anche le stime del gruppo di lavoro coordinato da Giorgio Fuà (FUÀ 1975) concordano sostanzialmente con quelle dell'Istat. All'aumento della produzione di tutte le colture più importanti si unì quello del patrimonio zootecnico e dei suoi prodotti. Fu «uno dei periodi di più rapido progresso che l'agricoltura italiana abbia mai conosciuto, che trova riscontro solo nell'incremento produttivo dell'età giolittiana [...] o di questo secondo dopoguerra» (ROMEIO 1998, pp. 111-112). Contro questa visione, quando Romeo la prospettò, stava una tradizione storiografica risalente al quadro di perdurante miseria delle masse rurali che era stato disegnato dalle diverse inchieste sulla condizione delle classi agricole e dalla stessa inchiesta Jacini, e che diede poi origine alla grande emigrazione di fine secolo. Ad essa si aggiungevano la visione negativa della storiografia marxista

(GRAMSCI 1949; SERENI 1947 e 1974), che vedeva nel ristagno della produzione l'esito negativo della mancata rivoluzione agraria, e quella della storiografia cattolica abbastanza vicina alle stesse posizioni (ROMANI 1976). Tutte insistevano sul basso grado di attendibilità delle statistiche ottocentesche e di conseguenza delle elaborazioni dell'Istat ad esse strettamente connesse che attestavano lo sviluppo produttivo riconosciuto invece da Romeo.

Tuttavia le tesi che propendono per una visione sostanzialmente immobilistica della storia agraria dei primi decenni postunitari non hanno al loro attivo una documentazione più sicura, più ampia e più attendibile di quella che prova la crescita produttiva delineata nelle statistiche otto e novecentesche, e non tengono nel dovuto conto il fatto che non necessariamente l'aumento della produzione fisica della produzione agraria si traduce in un miglioramento delle condizioni di vita delle masse popolari, specie se l'evoluzione del rapporto fra offerta e domanda di forza lavoro è sfavorevole a quest'ultima. Anche per questo, ma non solo per questo, si può convenire con Giovanni Federico quando sostiene che, in attesa di un quadro di ulteriori verifiche a livello locale e aziendale, a livello macroeconomico tra il 1861-63 e il 1870-74 «è solo sicuro che vi è stato un progresso tecnico e un conseguente aumento della produzione» (FEDERICO 1982, p. 128). Si può aggiungere, infatti, che l'andamento di indicatori indiretti come i prezzi agricoli, il commercio con l'estero, i canoni di affitto e le altre forme di rendita fondiaria, difficilmente si potrebbe spiegare senza un corrispondente incremento della produzione. Il prezzo medio annuo all'ingrosso nei mercati nazionali tra il 1861-65 e il 1876-80 passò per il frumento tenero da 25,75 a 31,49 lire per quintale, per il granturco da 16,7 a 21,1, per il risone originario da 16,21 a 19,76, per l'olio da 119,59 a 121,42, per il vino comune da 30,44 a 35,19 lire per ettolitro (ISTAT 1958, pp. 172 sgg.). Sono variazioni confermate dall'aumento anche dei prezzi al minuto di tutti i principali prodotti di largo consumo, su scala sia nazionale che locale. A un aumento della produzione di derrate alimentari rinvia anche l'aumento tra il 1861 e il 1880 dell'esportazione di prodotti agricoli, confermato dal permanere sostanzialmente inalterato del livello medio delle importazioni di grano, mentre la popolazione cresceva di circa il 13%. Gli affitti dei terreni nel ventennio 1861-80 furono ovunque crescenti e in misura nettamente superiore a quella registrata nell'intero secolo antecedente l'Unità.

Nelle apposite relazioni inviate dai prefetti al ministero di Agricoltura, industria e commercio all'inizio degli anni Ottanta non solo fu collegato espressamente a concreti miglioramenti del regime fondiario e della produzione l'aumento generalizzato e consistente degli affitti dei terreni nella maggior parte delle province piemontesi, lombarde, venete, dove esso era largamente presente, ma furono anche segnalati miglioramenti di produzione e produttività per province in cui prevaleva la conduzione diretta o il rapporto mezzadriale come la Liguria, la Toscana, la Romagna, le Marche. E soprattutto i riferimenti a incrementi produttivi non mancarono per il Mezzogiorno, dalla Puglia all'Abruzzo, dalla Campania alla Calabria, alle Isole (MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO 1886; PESCOLIDIO 2004, pp. 71-83). È quanto emerge anche da una serie di studi su microscala realizzati da numerosi autori, e direttamente anche da chi scrive questo saggio, sulle carte contabili di una serie ormai piuttosto nutrita di aziende private. Essi hanno delineato per la stragrande maggioranza dei casi progressi non di rado superiori a quelli segnalati dalle statistiche dell'Otto e del Novecento non solo nel Centro-Nord ma anche nel Sud e nelle Isole, delineandovi un panorama dinamico che neppure Romeo aveva ipotizzato quando scriveva le pagine di *Risorgimento e capitalismo* (PESCOLIDIO 2004, pp. 85-168). Vi sono dunque oggi ragioni molto più consistenti di quelle di quarant'anni addietro per accogliere quanto meno i dati dell'Istat sulle principali produzioni agricole e sull'incremento della consistenza e dei prodotti del patrimonio zootecnico.

Non vanno certo esagerati i contenuti tecnici, economici e sociali dello sviluppo agricolo di questo ventennio. Non vi fu una rivoluzione radicale degli ordinamenti agrari e un innalzamento di produttività della natura e delle dimensioni di quelli che si sarebbero

visti nel XX secolo. Le fragilità strutturali dell'agricoltura italiana alla fine del ventennio restavano notevoli e vennero in piena luce con l'esplosione della crisi agraria. L'inchiesta agraria deliberata dal Parlamento nel 1877, diretta da Stefano Jacini e i cui atti furono pubblicati nel 1883-86 le analizzò dettagliatamente. Sul piano del recupero dei terreni paludosi e della sistemazione fondiaria in genere, l'azione svolta nel quadro del mero esercizio delle funzioni ordinarie del ministero di Agricoltura, industria e commercio risultò ancora largamente insufficiente a risolvere tutti i problemi aperti. Tuttavia non furono affatto trascurabili i miglioramenti del regime fondiario e agrario e delle tecniche di conservazione e distribuzione dei prodotti, che consentirono i grandi successi ottenuti sui mercati internazionali. Lo confermano le stime degli investimenti effettuate dal gruppo Fuà (FUÀ 1975) abbastanza attento nelle misurazioni relative a questo periodo. Gli investimenti lordi in agricoltura a prezzi del 1938 passarono da una media annua di 0,233 miliardi di lire nel 1861-65 a una di 1,114 nel 1876-80 e il grosso di essi fu destinato a miglioramenti fondiari, che nel 1876-80 assorbirono 1,077 miliardi di lire in media all'anno, pari al 97% del totale, mentre solo 0,015 miliardi andarono alle bonifiche e 0,021 all'acquisto di macchine e attrezzi agricoli. Dopo il 1880 gli investimenti in agricoltura tornarono a superare la soglia del miliardo di lire solo nel 1927 (ERCOLANI 1975, p. 462). Il che contraddice la tesi secondo la quale la vendita dei beni nazionali e il fiscalismo dello Stato avrebbe in quel periodo sottratto all'agricoltura capitali decisivi per i miglioramenti fondiari e agrari e pone in discussione anche la tesi secondo la quale la vendita di circa due milioni di ettari di terreni di enti ecclesiastici confiscati dallo Stato a partire dal 1867 avrebbe avuto effetti benefici solo sul piano finanziario e non su quello produttivo e economico. Studi recenti l'hanno fondatamente rimessa in discussione (MONTRONI 1983; BOGGE, SIBONA 1987).

Lo Stato liberale non realizzò una rivoluzione agraria a favore della piccola proprietà contadina, la quale peraltro, senza cospicui investimenti che le famiglie contadine non erano in grado di fare, non avrebbe innalzato i livelli di produttività dei terreni più di quanto fecero le aziende capitalistiche medio-grandi e anche quelle a compartecipazione colonica; ma non lasciò certo inalterato il quadro della distribuzione della proprietà fondiaria e dei rapporti produttivi. Attraverso la vendita dei beni demaniali e dell'asse ecclesiastico, solo tra il 1867 e il 1880, passarono nelle mani di proprietari borghesi tutt'altro che assenteisti circa 575.000 ettari di terre che furono fortemente migliorate (ROMEO 1998).

Investimenti tanto consistenti in agricoltura, ma anche in opere pubbliche e infrastrutture, furono facilitati non solo dalla crescita della produzione in termini fisici e in valore, ma anche dal contemporaneo contenimento dei consumi delle masse lavoratrici. L'aumento della produzione agraria non si tradusse, infatti, in un incremento uniforme dei redditi per tutti i fattori produttivi. I salari aumentarono in misura assai contenuta e comunque in termini generalmente inferiori all'aumento del prezzo dei prodotti agricoli e delle derrate alimentari di largo consumo. Nell'area della colonia e della mezzadria, all'interno di un quadro che apparentemente restava immutato, si registrò nella sostanza un sensibile indebolimento della forza contrattuale della parte colonica, del cui esteso e cronico indebitamento si hanno molteplici testimonianze per l'intero paese. Se a ciò si aggiunge il forte aumento dell'imposizione fiscale, che venne a gravare, attraverso le sovrimposte erariali, provinciali e comunali, soprattutto sul mondo delle campagne e sui consumi di massa in particolare, non appare del tutto infondato parlare di ristagno, se non di ulteriore peggioramento, delle già precarie condizioni di vita della popolazione rurale e anche dei salariati delle manifatture, i cui livelli di remunerazione erano ancora fortemente collegati a quelli del lavoro agricolo. E difatti laddove il reddito nazionale a prezzi costanti crebbe del 18% tra il 1861-63 e il 1878-80, quello pro capite aumentò nello stesso arco di tempo solo del 5%, ossia in misura quasi insignificante in termini di saggio di sviluppo medio annuo.

Nella crescita produttiva di tutti i principali generi agrari sta dunque la radice non del cambiamento delle condizioni di vita delle masse rurali, ma della grande accumulazione di capitale e di tutti i processi di modernizzazione che furono allora realizzati. E sta anche buona parte della spiegazione del perché il Mezzogiorno credette più nell'agricoltura che nell'industria. A quella crescita, infatti, alcune regioni meridionali, con la Sicilia in testa, parteciparono come segmento forte, di primo piano su scala nazionale. Se la produzione cerealicola migliorò di più nel Nord, sicuramente le colture specializzate vitivinicole, orticole, agrumarie segnarono una crescita senza precedenti e furono per l'80% meridionali. Negli anni Settanta il reddito unitario di un terreno ad agrumi del Palermitano era pari a quello dei terreni della più progredita azienda lombarda (PESCOLIDO 2010, p. 229). E nessuno pensava che di lì a poco, dopo una congiuntura favorevole che durava da oltre quarant'anni, tutto sarebbe cambiato.

La svolta degli anni Ottanta: crisi agraria, industrializzazione, protezionismo, dualismo Nord-Sud

Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta dell'Ottocento maturò una svolta di importanza cruciale nella storia economica della penisola. Dopo un ventennio di crescita ininterrotta si ebbe una gravissima crisi dell'agricoltura e in contemporanea, dopo un periodo altrettanto lungo di tentativi non riusciti, si ebbe l'avvio di un autentico processo di industrializzazione concentrato soprattutto nel triangolo Torino-Milano-Genova. Si ebbe allora il primo ridimensionamento del peso dell'agricoltura nell'ambito dell'economia nazionale e la prima macroscopica accentuazione postunitaria della differenza di struttura economica e sociale tra Nord e Sud, anche se il divario in termini di reddito pro capite rimase ancora contenuto intorno alle dimensioni del 1861. Nella formazione del prodotto privato il peso dell'agricoltura diminuì sensibilmente dal 55,4% del 1879 al 48,9% del 1887, mentre nel contempo le attività industriali salirono dal 18,5% al 21,5% e le attività terziarie dal 26,1% al 29,6%. Principali fattori di cambiamento furono, sul piano economico, l'arrivo sui mercati europei dei grani americani a prezzi insostenibili per la cerealicoltura italiana ed europea, la crescita dello spirito imprenditoriale del nascente capitalismo industriale soprattutto settentrionale, progressi tecnologici e abbassamento dei prezzi del carbone sul mercato internazionale. Agirono inoltre in modo incisivo fattori di natura politica quali l'esito del Congresso di Berlino del 1878, il protettorato francese sulla Tunisia del 1881, l'adesione dell'Italia alla Triplice alleanza che portarono all'assunzione da parte dello Stato di un atteggiamento in economia decisamente più interventista di quello avuto nel ventennio 1861-1880. Le condizioni preliminari che più favorirono l'avvio dell'industrializzazione furono, oltre al conseguimento del pareggio del bilancio statale nel 1876, l'aumento di capitale fisso sociale realizzato nel corso del ventennio 1861-1880 grazie all'azione propulsiva svolta in tal senso dallo Stato e la blanda copertura doganale protezionista creata dalla tariffa del 1878.

Il pareggio del bilancio consolidò definitivamente la credibilità finanziaria dell'Italia, pose le premesse per eliminare le forme più odiose di tassazione ma soprattutto ridusse drasticamente la necessità del governo di ricorrere ulteriormente al mercato finanziario con emissioni di titoli del debito pubblico e consentì di eliminare di lì a qualche anno il corso forzoso. L'abolizione di quest'ultimo, decisa in seguito a copertura preventiva della circolazione cartacea in eccedenza sul livello di convertibilità, fu seguita da una richiesta di cambio dei biglietti molto inferiore al previsto e si tradusse quindi in un aumento complessivo della liquidità e in una più larga disponibilità creditizia che facilitò la propensione agli investimenti. La circolazione cartacea delle banche passò, tra il 1880 e il 1887, da 600 a oltre 1.000 milioni di lire; il risparmio complessivo salì nel decennio 1881-

1890 da 1.550 a quasi 2.500 milioni; sconti e anticipazioni concessi dagli istituti di credito raddoppiarono tra il 1883 e il 1887. Diminuendo nel contempo le opportunità e gli stimoli a investire in un'agricoltura pesantemente in crisi e dalla quale si ebbero in alcuni casi dei veri e propri disinvestimenti, si formò una quantità considerevole di capitali in cerca di nuove forme di impiego. Questa disponibilità trovò sbocco in buona parte nella speculazione edilizia alimentata dall'espansione dei maggiori centri urbani della penisola, primi fra tutti Roma e Napoli, ma, soprattutto nel Nord, si rivolse in misura massiccia verso l'industria manifatturiera, che ora aveva la possibilità di penetrare nel mercato interno in misura molto superiore rispetto a venti anni prima. La rete ferroviaria, che dal 1861 era giunta a quadruplicarsi cucendo lo stivale da Nord a Sud, nel corso degli anni Ottanta continuò a estendersi con linee trasversali che entrarono in sinergia con quelle longitudinali costruite nel ventennio, promuovendo una crescita funzionale di tutto il sistema e una fluidificazione del mercato nazionale senza precedenti.

L'espansione delle attività industriali, a differenza di quanto accaduto nel primo ventennio contribuì sensibilmente allo spostamento degli equilibri interni dell'economia nazionale. Gli indici della produzione dell'industria manifatturiera sono discordi nello stimare la consistenza del fenomeno (FENOALTEA 2006, pp. 14, 61); evidenziano però quasi tutti negli anni Ottanta un'accelerazione nella crescita della produzione industriale rispetto al precedente ventennio, da quello dell'Istat (+25% tra il 1880 e il 1887) a quello di Gerschenkron (+37% tra il 1881 e il 1888). Ma al di là delle differenti valutazioni degli indici sono state documentate per altra via, e abbastanza dettagliatamente descritte sul piano settoriale, trasformazioni tecniche e organizzative che segnano un cambiamento abbastanza netto rispetto al passato nella quantità e soprattutto nella qualità della produzione industriale. Tra il 1880 e il 1888 assunsero ritmi di sviluppo superiori al passato non solo i settori che producevano beni di largo e immediato consumo, come l'alimentare o il tessile, ma quelli che producevano beni di investimento, strumentali o di consumo durevole, come la meccanica e soprattutto la siderurgica. Furono certo importanti i progressi dell'industria del cotone, che avviò sin dall'inizio del decennio la conquista del mercato nazionale, nonché quella dei vini scelti (PEDROCCO 1994, pp. 326 sgg.), ma l'espansione della siderurgia appare importante non solo per l'aumento della produzione di ferro dalle 95.000 tonnellate del 1881 alle 182.000 del 1889, quanto per l'inizio di una produzione significativa di acciaio (le 3.600 tonnellate del 1881 balzarono a 158.000 nel 1889). Furono realizzati ammodernamenti tecnici estesi, con la drastica riduzione degli altiforni a legna e l'introduzione di nuovi e potenti forni Martin e Bessemer a Savona, Sestri Ponente, Villa Cogozzo (Brescia), Pont-Saint-Martin (Valle d'Aosta), Milano e soprattutto Terni. Qui, nel 1884, sorse il più grande stabilimento siderurgico nazionale. Meno vistoso ma comunque significativo fu lo sviluppo della meccanica, nonostante la crisi attraversata in quegli anni dalla cantieristica e nonostante il basso livello di concentrazione finanziaria e di sviluppo tecnologico rispetto all'estero.

Furono progressi stimolati anzitutto dal mutato atteggiamento del governo in politica estera. La siderurgia fu vista come essenziale per una forte industria degli armamenti e per la nuova cantieristica, a garanzia di un'autonoma capacità di difesa in un'epoca in cui le relazioni internazionali si incamminavano verso le drammatiche contrapposizioni sfociate infine nella prima guerra mondiale. Ma vi fu anche una crescita della domanda del mercato privato. Si consolidò in quegli anni la piena autonomia nazionale nella produzione delle vetture ferroviarie e, con la nascita nel 1886 della Ing. Breda & C., si pose- ro le basi tecniche per entrare anche nel campo delle locomotive e di tutta una serie di produzioni meccaniche la cui domanda continuava comunque a essere ancora coperta dalle importazioni di macchine, apparecchi e loro parti, che passarono dalla media di 14.480 tonnellate annue del 1876-80 a quella di 34.214 del 1881-87. Innovativa fu anche la prima impennata dell'industria chimica che, assieme a quella elettrica, avrebbe costituito la

frontiera avanzata dello sviluppo industriale italiano del nuovo secolo. In questo contesto avvenne la prima massiccia affermazione delle forze imprenditoriali di cui la recente letteratura va delineando con precisione caratteristiche e consistenza, e che seppero condizionare e sfruttare al meglio gli indirizzi della politica economica statale.

Comparvero allora per la prima volta e si consolidarono produzioni, nomi, intrecci, alleanze, che rimasero alla base di gran parte della storia industriale e capitalistica del nostro paese: dalla Edison per l'industria elettrica, alla già ricordata Breda, dalla Terni alla Franco Tosi alla Società delle Ferriere. Cominciò a formarsi allora, favorito dalla legge Boselli sulla marina del 1885, quell'asse tra siderurgia e cantieristica che costituì uno degli anelli più forti e duraturi del capitalismo industriale italiano fino alla crisi del 1929. A cementarlo fu anche la già ricordata politica di intervento dello Stato attuata con leggi speciali e commesse a favore dell'industria metalmeccanica e di quella dei trasporti. Alla Navigazione generale italiana, sorta nel 1881 dalla fusione tra le maggiori compagnie di navigazione dell'epoca, la Rubattino di Genova e la Florio di Palermo, furono accordate nel 1883 sostanziose sovvenzioni per la gestione delle linee nel Mediterraneo e in Oriente.

La legge Boselli tentò di rilanciare, mediante sgravi fiscali e premi di fabbricazione, un'industria cantieristica pesantemente in crisi. La legge Brin del 1884 per il potenziamento della marina a vapore si tradusse in un energico sostegno alla cantieristica e ad altre produzioni meccaniche. Alle compagnie ferroviarie, con le quali nel 1885 furono stipulate le nuove convenzioni per la costruzione di nuove linee e la gestione ventennale della rete, furono concesse anticipazioni e altre garanzie per il reperimento dei fondi necessari ai nuovi impegni costruttivi e gestionali. Anche alla Terni furono accordate anticipazioni sui contratti stipulati con la marina per la fornitura di corazze e apparecchiature navali. Infine va sottolineato che fu sempre in questi anni, e non con la nascita delle banche miste nel 1894-95, che si ebbe il primo forte intreccio tra sistema creditizio e industria pesante, imperniato sulla Banca generale e sul Credito mobiliare (due istituti sorti con specifiche finalità di investimento a medio e lungo termine nell'industria), ma anche indirettamente sulla stessa Banca nazionale, intreccio che costituirà una delle caratteristiche di lungo periodo del capitalismo industriale italiano.

La scossa maggiore agli equilibri esistenti venne tuttavia ancora dall'agricoltura, anche se questa volta fu in negativo, ed ebbe origine dall'estero con l'arrivo in Europa dei cereali americani a prezzi assolutamente insostenibili per i produttori del vecchio continente. Prima di quella italiana, ad accusare il colpo furono altre e più forti economie agricole, da quella francese la cui cerealicoltura registrò tra il 1874 e il 1877 una riduzione del valore della produzione da 3,2 a 2,3 miliardi di franchi, a quella inglese. La superficie a grano di Inghilterra e Galles si ridusse tra il 1881 e il 1901 da 8,2 a 5,9 milioni di acri. In Italia dalla fine degli anni Settanta si ebbe una caduta rovinosa del prezzo del grano e, successivamente, anche degli altri prodotti agricoli più importanti (olio, agrumi e anche seta greggia) ad eccezione di quello del vino, fortemente influenzato dalla diffusione della fillossera in Francia. Le importazioni di frumento, dopo un ventennio di sostanziale stazionarietà, salirono dalle 232.400 tonnellate del 1883 fino al milione del 1887. Le superfici a coltura e la produzione di frumento, granturco, riso diminuirono di conseguenza. Ad attenuare parzialmente l'impatto del rovinoso cedimento della produzione cerealicola fu la tenuta di altri prodotti. Mentre le esportazioni di olio e pasta di frumento, dopo i buoni risultati del decennio 1860-70, si stabilizzarono e poi accennarono a cedere, quelle di formaggi, seta, frutta secca e, soprattutto, agrumi e vino crebbero invece vistosamente, esaltate, nel caso del vino, anche da un andamento favorevole dei prezzi. Nel Mezzogiorno la crisi investì i produttori di grano, ma le colture specializzate destinate ai mercati esteri ebbero, al contrario, un'espansione senza precedenti e, per il vino, mai più ripetuta in seguito. L'entità dello sviluppo di quegli anni portò a livello nazionale, secondo le stime dell'Istat, al clamoroso rovesciamento del tradizionale rapporto tra la produzione

lorda vendibile delle colture erbacee, costituite per lo più da cereali, e quella delle colture arboree. Nettamente distanziate all'inizio degli anni Sessanta, queste ultime nel quinquennio 1881-85 superarono per la prima volta il valore della produzione vendibile delle colture erbacee.

Considerato che le produzioni in maggiore espansione furono quelle tipiche delle regioni meridionali, sicuramente vi fu anche, nel rapporto tra valore della produzione agraria meridionale e valore di quella settentrionale, uno spostamento a favore della prima, che compensò a livello di reddito pro capite, lo sviluppo industriale del Nord e mantenne inalterate le distanze tra le due macroaree. Questi cambiamenti a livello di produzione lorda vendibile non furono tuttavia tali da portare a un'inversione del rapporto tra cerealicoltura e colture specializzate quanto a rispettivo peso economico e sociale complessivo a livello nazionale. Le fasce di popolazione che traevano lavoro e sostentamento dalla cerealicoltura, e la conseguente mole di interessi che ruotavano intorno ad essa, restavano ancora maggioritari nell'intero paese, al punto che la crisi cerealicola coinvolse pesantemente l'intera economia nazionale, che nel frattempo era alle prese con una crescita demografica inarrestabile – dai 26 milioni di individui del 1861 ai 29,5 del 1880, ai 30,9 del 1887 – e che si trovò ad assistere negli anni Ottanta a un'emigrazione di massa senza precedenti, iniziata non casualmente nelle regioni settentrionali, ma ben presto superata da quella proveniente dal Mezzogiorno.

I dati sull'andamento del commercio estero dimostrano che la performance in quantità delle esportazioni tra il 1880 e il 1887, sostenuta dalle colture specializzate meridionali, dalla seta settentrionale e dalle esportazioni di materie prime in genere, per quanto brillante, non fu in grado di bilanciare l'impetuoso aumento del valore delle importazioni di grano, carbone, impianti e macchinari richiesti da un'economia entrata in una fase di intensa trasformazione. Il saldo della bilancia commerciale peggiorò verticalmente e nel giro di pochi anni creò una situazione della bilancia dei pagamenti sulla quale i critici del protezionismo non si sono mai soffermati abbastanza. Il valore delle esportazioni, dopo aver raggiunto nel 1883 quasi 1.200 milioni di lire, si adagiò sul livello di 1.000 milioni all'anno fino al 1887 (ISTAT 1958, p. 152), mentre quello delle importazioni, dopo avere oscillato intorno ai 1.200 milioni tra il 1872 e il 1880, salì fino ai 1.600 milioni del 1887. Il rapporto export-import dal 92,2% del 1883 scese al 65,1% del 1885 e al 62,4% del 1887, quando si ebbe il più alto deficit mai registrato negli scambi commerciali con l'estero: 603 milioni, pari a oltre il 50% del valore delle esportazioni. I dati sul reddito confermano la violenza dell'impatto della crisi agraria. Quello nazionale smise di crescere e, a prezzi del 1938, passò da 57 milioni di lire del biennio 1879-80 a 56 in quello successivo, per poi restare sulla media dei 57,1 nel 1883-85. Solo nel 1886-87, quando l'espansione delle colture arboree giunse al culmine, ma soprattutto quando era al culmine la febbre edilizia e la prima espansione industriale, si ebbe con 59 milioni di lire un incremento finale del 3,5% sulla media del 1878-90, comunque minimo se tradotto in termini di sviluppo medio annuo.

Nel corso degli anni Ottanta si ebbe dunque una crisi della base portante dell'economia nazionale, l'agricoltura, e nel contempo il profilarsi di una reale e corposa alternativa di sviluppo in settori diversi da quelli agricoli, che consentivano di impostare il discorso sull'opportunità di una eventuale scelta doganale protezionista su una consistenza strategica delle attività industriali decisamente superiore a quella del primo ventennio postunitario, e soprattutto rendevano il discorso filo-protezionista familiare anche a settori agricoli precedentemente del tutto avversi. Il crollo del prezzo dei cereali e di altri prodotti, dopo un quarantennio di continua ascesa, mise in ben altra evidenza che in passato l'incapacità di uno sviluppo esclusivamente agricolo-commerciale di garantire ritmi di crescita pari a quelli di uno sviluppo industriale sia pure bisognoso di una difesa da parte dello Stato; ma soprattutto aprì una frattura profonda nella potentissima coalizione di

interessi agrari che era stata la base materiale di sostegno a livello politico delle teorie liberiste imperanti sin dall'Unità nel mondo accademico e nella cultura economica delle classi dirigenti, nel segno del pensiero di Francesco Ferrara e dell'opera della Società Adamo Smith e della rivista «L'Economista». In quella frattura trovarono spazi di manovra le forze industriali e culturali che sino allora avevano combattuto senza successo una battaglia industrialista e protezionista, che pure aveva preso deciso vigore con l'inchiesta industriale del 1870-74 e si era concretizzata nella fondazione nel 1875 ad opera di Fedele Lampertico e Luigi Luzzatti dell'«Associazione per il progresso degli studi economici» e del suo organo ufficiale, il «Giornale degli Economisti». Se i cerealicoltori non si fossero convinti che solo un deciso intervento protezionista li avrebbe salvati dalla rovina, e non avessero abbandonato al proprio destino viticoltori, agrumicoltori, gelsi-bachicoltori, strettamente legati al mantenimento della politica liberista e alle possibilità di libero accesso ai mercati internazionali che essa garantiva, la tenuta del fronte liberista si sarebbe protratta ben oltre il 1887. E in Parlamento non furono i rappresentanti dei latifondisti meridionali a sollecitare per primi interventi protettivi, ma i deputati dei distretti «agrari» del Nord, che non parlavano solo in nome del grande capitalismo agrario settentrionale, ma anche della media e piccola proprietà coltivatrice e di un proletariato rurale fortemente interessato alla salvaguardia degli interessi della cerealicoltura collegata al mercato. La cerealicoltura in crisi era non solo quella latifondistica ed estensiva del Mezzogiorno, ma era anche e soprattutto quella capitalistica e intensiva del Nord, unita alla miriade di medi e piccoli affittuari, coltivatori, coloni e anche contadini che in qualche misura, anche nel Mezzogiorno, producevano e vendevano grano.

Questo vasto schieramento formato solo in parte minoritaria da operatori parassitari e assenteisti, ma per lo più da forze produttive avanzate e da masse lavoratrici di ogni tipo della cerealicoltura nazionale, aveva in Parlamento una forza politica decisiva nella formazione delle maggioranze e nelle scelte economiche di fondo. Senza il suo appoggio gli industriali avrebbero continuato a strappare qualche provvedimento di sostegno ai settori strategici per l'armamento ma non sarebbero mai riusciti a costruire un blocco vincente capace di imporre una svolta della portata di quella indotta dalla tariffa protezionista del 1887. E difatti nel nuovo blocco di potere che i cerealicoltori saldarono non solo con gli industriali, ma anche con parte della classe operaia del Nord – sensibile alle prospettive di nuova, migliore e più larga occupazione nel settore secondario – e a quella dei pochi stabilimenti esistenti nel Mezzogiorno, la componente agraria era nettamente predominante. Quando nel 1887, assieme alla cerealicoltura, coperta da un dazio sul grano di 3 lire per quintale, poi portate a 5 e a 7,5, si decise di proteggere anche l'industria siderurgica, quella cotoniera, quella saccarifera e parte della meccanica, gli industriali erano consapevoli di inaugurare un nuovo modello di sviluppo, ma la maggioranza di coloro che vararono il provvedimento lo fecero per difendere soprattutto l'agricoltura nazionale nella sua componente ancora più importante, ossia la cerealicoltura e ritenevano che il destino economico dell'Italia sarebbe stato, come per diversi decenni ancora fu, un destino eminentemente agricolo. Nessuno di loro sospettava di avere imboccato una strada in fondo alla quale c'era non solo un modello di sviluppo industriale, ma addirittura la scomparsa dell'antica società rurale e il consolidamento di un dualismo economico Nord-Sud che assunse caratteri e dimensioni radicalmente diversi da quelli del 1861.

Con l'espansione industriale degli anni Ottanta si ebbe in effetti il primo vero passaggio a una economia dualista, non nel senso della separatezza delle due sezioni che componevano l'economia nazionale, ma nel senso della loro profonda diversità strutturale in un contesto capitalistico strettamente unitario e dal 1887 fortemente difeso dalla concorrenza estera. Nel 1887, a differenza che nel 1861-80, era inoppugnabile che nel Nord fosse in corso uno sviluppo industriale che in età giolittiana, al riparo del protezionismo, avrebbe dato luogo a un'autentica società industriale. Al contrario era altrettanto chiaro

che quella meridionale restava un'economia agricola che registrava forti progressi nelle aree delle colture specializzate, ma che non aveva dato luogo ad alcun processo di sviluppo industriale analogo a quello del Nord, e non dava neppure segnali significativi di poterlo, e neanche di volerlo fare. Il divario tra Nord e Sud in termini di reddito nel 1887 non risultava allargato, perché i progressi delle colture specializzate meridionali coprivano le perdite del settore cerealicolo meridionale assai più di quanto accadeva nel Nord, dove a compensare interveniva lo sviluppo industriale. Ormai però si erano create le condizioni strutturali perché ciò avvenisse, come si vide subito già dal 1888-89 dopo la reazione della Francia e le ritorsioni tariffarie da essa adottate contro le esportazioni italiane di seta, vino e altri prodotti, che colpirono in modo micidiale e irreversibile soprattutto la viticoltura meridionale. La seta settentrionale riuscì, infatti, attraverso il mercato svizzero a penetrare ugualmente nel mercato francese. I vini da taglio siciliani e pugliesi trovarono invece una concorrenza micidiale nei vini spagnoli, che li sostituirono largamente ed efficacemente. Ma l'allargarsi del divario tra Nord e Sud non dipese certo dalle esportazioni in Francia. L'agricoltura meridionale, e soprattutto quella siciliana, si riprese negli anni seguenti alla guerra commerciale, conseguendo recuperi produttivi ragguardevoli. L'allargamento del divario dipese dal fatto che ormai il Nord aveva una marcia in più che si chiamava industrializzazione e un sistema economico strutturalmente diverso da quello meridionale, che dell'industria era privo. Nel sistema economico nazionale il Sud costituiva però un segmento di mercato molto forte per l'industria settentrionale, rafforzato nelle sue possibilità di acquisto di manufatti dai proventi delle esportazioni di prodotti agricoli e dalle rimesse degli emigrati. E solo con la riserva esclusiva del mercato meridionale l'industria dell'Italia settentrionale iniziò il recupero rispetto a quelle europee più avanzate.

Contro la tariffa del 1887 si indirizzarono gli strali più acuminati dapprima della polemica liberista e meridionalista e successivamente di settori della storiografia economica e non solo economica, che videro in essa lo strumento per difendere non settori produttivi di importanza nazionale, ma forze economiche settoriali, incapaci di sostenere il confronto sul libero mercato internazionale. In particolare proteste violentissime si levarono dal Mezzogiorno, dove si sostenne che per difendere la cerealicoltura assenteista del Sud si sacrificavano i settori più progrediti delle colture specializzate nei quali più si era investito dall'Unità in poi e che dimostravano capacità concorrenziali sui mercati internazionali. Alle vecchie argomentazioni anti-nordiste basate sulla denuncia del trasferimento di risorse da Sud a Nord operato dallo Stato all'indomani dell'Unità attraverso l'unificazione monetaria e del debito pubblico e attraverso una politica di commesse statali prevalentemente riservata a imprese del Nord, si aggiungeva ora la denuncia della politica protezionista: una politica che, riservando il mercato meridionale ai prodotti dell'industria settentrionale, costringeva i consumatori meridionali a pagare prezzi più elevati di quelli dei corrispondenti prodotti dell'industria straniera, mentre i prodotti agricoli meridionali subivano le ritorsioni della Francia. Da Antonio De Viti De Marco a Luigi Einaudi, da Gaetano Salvemini a Giustino Fortunato, al primo Nitti, la teoria del Sud mercato coloniale del Nord fu largamente sostenuta e insistentemente fu chiesta una revisione della politica doganale e un ritorno al liberismo. Il che, pur nell'ineccepibilità dell'analisi del meccanismo di subordinazione del mercato meridionale allo sviluppo capitalistico settentrionale, difettava tuttavia da parte liberista dell'indicazione di una alternativa di politica economica in grado di salvare lo sviluppo industriale non solo settentrionale, ma italiano, in un'epoca in cui tutti i paesi europei più avanzati, a cominciare dalla Germania nel 1879 e a eccezione della sola Inghilterra, abbandonavano ormai il liberismo e innalzavano ovunque barriere protezioniste.

Rinunciare al protezionismo industriale avrebbe allora significato rassegnarsi a un modello di sviluppo esclusivamente agricolo-commerciale. Ma proprio il divergente andamento delle due grandi macroaree italiane, l'una, quella settentrionale, industrializzata,

l'altra non industrializzata, anche se riccamente agricolo-commerciale e comunque in progresso in termini assoluti, dimostrava cosa significasse avere o non avere un apparato industriale. Il Mezzogiorno aveva rimosso nel 1887 una parte considerevole dei fattori del ritardo che accusava nel 1861. La dotazione di ferrovie, strade, servizi civili era nettamente migliorata. Nel 1886 le grandi isole, che ne erano del tutto prive nel 1861, avevano 893 km di binari. Il Mezzogiorno continentale che ne aveva 184 nel 1861, nel 1886 ne aveva 2.698, il che significava che il Sud nel suo insieme era passato dal 7,3 al 33,2% del totale della rete nazionale. Nel 1861 tutta l'Italia aveva 8,8 km di ferrovie per ogni 1.000 kmq, la Sicilia zero e il Mezzogiorno continentale 2,4. Nel 1886 l'Italia aveva 42 km di ferrovie per 1.000 kmq, la Sicilia ne aveva 34,7 e il Mezzogiorno continentale ne aveva 35,2. I progressi in termini non solo assoluti, ma anche relativi, nel maggiore indicatore di arretratezza del Sud al momento dell'Unità erano evidenti. Il fatto discriminante diveniva ora un altro, e cioè che il Mezzogiorno continuava a non avere nel 1887 un apparato industriale che il Nord aveva cominciato seriamente a costruire e il divario di reddito pro capite che nel 1887 era ancora fermo intorno al 15-20%, alla vigilia della prima guerra mondiale sarebbe risultato di circa il 40%. Fu precisamente quanto comprese Nitti, quando all'inizio del XX secolo abbandonò il liberismo e accettò il protezionismo come strumento di difesa dei superiori interessi nazionali, ma chiese allo Stato di cominciare a farsi carico di politiche correttive a favore del Mezzogiorno per fronteggiare gli squilibri che lo sviluppo del capitalismo italiano generava. Fu quanto scrisse cinquant'anni dopo Rosario Romeo quando sottolineava che la via dell'industrializzazione protetta non aveva nell'Ottocento reali alternative storiche, ma che ormai a metà del XX secolo il perdurare del divario Nord-Sud rischiava di divenire un grave fattore di debolezza per lo sviluppo dell'intero paese e dello stesso Settentrione.

Nel 1887 l'adozione della cornice protezionista mise l'economia italiana nella condizione grazie alla quale nei decenni successivi essa sarebbe entrata a far parte del ristretto gruppo dei paesi più sviluppati e ricchi del mondo. Quel modello di sviluppo recava tuttavia in sé un fattore di debolezza, la questione meridionale, che lo Stato italiano ancora oggi non ha risolto, ma che non si potrebbe certo risolvere tornando a una condizione preunitaria, la cui debolezza nel 1861 al Nord come al Sud, si spera sia stata sufficientemente illustrata in queste pagine.

Bibliografia

- F. AMATORI, D. BIGAZZI, R. GIANNETTI, L. SEGRETO (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, 15, *L'industria*, Einaudi, Torino 1999.
- G. ARE, *Il problema dello sviluppo industriale nell'età della Destra*, Nistri-Lischi, Pisa 1965.
- G. ARE, *Alle origini dell'Italia industriale*, Guida, Napoli 1974.
- F. ASSANTE (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'unità nazionale ai giorni nostri*, 2 voll., Droz, Genève 1978.
- P. BAIRATI, *Sul filo di lana. Cinque generazioni di imprenditori: i Marzotto*, il Mulino, Bologna 1986.
- P. BAIROCH, *Europe's Gross National Product: 1800-1975*, «The Journal of European Economic History», 1976, 2, pp. 276-340.
- P. BAIROCH, M. LÉVY-LEBOYER (eds.), *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, Macmillan, London 1981.
- F. BARBAGALLO, *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Einaudi, Torino 1994.
- B. BARBERI, *I consumi nel primo secolo dell'unità d'Italia*, Giuffrè, Milano 1961.
- P. BEVILACQUA (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, 3 voll., Marsilio, Venezia 1989-1991.
- A.I. BLOOMFIELD, *Patterns of International Investment Before 1914*, Princeton University, Princeton N.J. 1968.
- M. BOGGE, M. SIBONA, *La vendita dell'asse ecclesiastico in Piemonte dal 1867 al 1916*, Banca commerciale italiana, Milano 1987.
- F. BONELLI, *Lo sviluppo di una grande impresa in Italia. La Terni dal 1884 al 1962*, Einaudi, Torino 1975.

- F. BONELLI, *Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione*, in *Storia d'Italia. Annali*, 1, *Dal feudalesimo al capitalismo*, a cura di R. Romano e C. Vivanti, Einaudi, Torino 1978, pp. 1193-1255.
- G. BUSINO, *Vilfredo Pareto e l'industria del ferro nel Valdarno. Contributo alla storia dell'imprenditorialità italiana*, Banca commerciale italiana, Milano 1977.
- L. CAFAGNA, *Dualismo e sviluppo nella storia d'Italia*, Marsilio, Venezia 1989.
- L. CAFAGNA, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Marsilio, Venezia 1994.
- O. CANCELILA, *Storia dell'industria in Sicilia*, Laterza, Roma-Bari 1995.
- O. CANCELILA, *I Florio. Storia di una dinastia imprenditoriale*, Bompiani, Milano 2008.
- E.M. CAPECELATRO, A. CARLO, *Contro la «questione meridionale». Studio sulle origini dello sviluppo capitalistico in Italia*, Samonà e Savelli, Roma 1972.
- A. CARACCIOLLO, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, 3° vol., *Dal primo settecento all'Unità*, Einaudi, Torino 1973, pp. 511-693.
- A. CARACCIOLLO (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Roma-Bari 1975.
- A. CARRERAS, *La producción industrial en el muy largo plazo: una comparación entre España e Italia de 1861 a 1980*, in *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica*, a cura di L. Prados de la Escosura e V. Zamagni, Alianza Editorial, Madrid 1992, pp. 173-210.
- A. CARRERAS, *Un ritratto quantitativo dell'industria italiana*, in *Storia d'Italia. Annali*, 15, *L'industria*, a cura di F. Amatori, D. Bigazzi, R. Giannetti e L. Segreto, Torino 1999, p. 179-272.
- V. CASTRONOVO, *L'industria laniera in Piemonte nel secolo XIX*, Ilte, Torino 1964.
- V. CASTRONOVO, *L'industria cotoniera in Piemonte nel secolo XIX*, Ilte, Torino 1965.
- V. CASTRONOVO, *Economia e società in Piemonte dall'unità al 1914*, Banca commerciale italiana, Milano 1969.
- V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai nostri giorni*, Einaudi, Torino 1995.
- R. CIASCA, *L'origine del «Programma per l'opinione nazionale italiana» del 1847-48*, Albrighi, Segati & C., Milano-Roma-Napoli 1916.
- C. CIMMINO, *Capitalismo e classe operaia nel Mezzogiorno nell'800 postunitario: i lanifici della Valle del Liri, di S. Elia Fiumerapido e dell'area matesina*, in *Economia e società nella Valle del Liri nel sec. XIX. L'industria laniera*, a cura di Id., Atti del Convegno di Arpino, 3-5 ottobre 1981, numero speciale della «Rivista storica di Terra di Lavoro», 1982-1986, 13-19, pp. 111-217.
- P. CIOCCA, G. TONIOLO, (a cura di), *Storia economica d'Italia*, 3 voll., Laterza, Roma-Bari 1999-2003.
- C.M. CIPOLLA, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Utet, Torino 1971.
- S.B. CLOUGH, L. DE ROSA, *Storia dell'economia italiana dal 1861 ad oggi*, Cappelli, Bologna 1971.
- J.S. COHEN, G. FEDERICO, *Lo sviluppo economico italiano. 1820-1960*, il Mulino, Bologna 2001.
- U. COLOMBO, *Italia: energia (1860-1988)*, in *Storia dell'economia italiana*, a cura di R. Romano, 3° vol., *L'età contemporanea. Un paese nuovo*, Einaudi, Torino 1991.
- G. COPPOLA, *II mais nell'economia agricola lombarda (dal secolo XVII all'Unità)*, «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», il Mulino, Bologna 1979.
- G. COPPOLA (a cura di), *Agricoltura e aziende agrarie nell'Italia centro-settentrionale (secoli XVI-XIX)*, Atti del Convegno di Trento 4-6 giugno 1981, Franco Angeli, Milano 1983.
- F. COPPOLA D'ANNA, *Popolazione reddito e finanze pubbliche dell'Italia dal 1860 ad oggi*, Partenia, Roma 1946.
- E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana*, dir. G. Rasi: 1° vol., 1861-1870, Ipsoa, Milano 1981; 2° vol., 1871-1880, Milano 1982; 3° vol., 1881-1890, Milano 1982.
- P.P. D'ATTORRE, A. DE BERNARDI (a cura di), *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione*, «Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», Milano 1994.
- J.A. DAVIS, *Società e imprenditori nel Regno borbonico. 1815-1860*, Laterza, Roma-Bari 1979.
- M. DE CECCO (a cura di), *L'Italia e il sistema finanziario internazionale. 1861-1914*, Laterza, Roma-Bari 1990.
- E. DEL VECCHIO, *La via italiana al protezionismo. Le relazioni economiche internazionali dell'Italia (1878-1888)*, 5 voll., Camera dei Deputati, Roma 1979-1980.
- R. DE MATTIA, *L'unificazione monetaria italiana*, Ilte, Torino 1959.
- L. DE ROSA, *Iniziativa e capitale straniero nell'industria metalmeccanica del Mezzogiorno (1840-1904)*, Giannini, Napoli 1968.
- L. DE ROSA, *La rivoluzione industriale in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1985.
- M. DI GIANFRANCESCO, *La rivoluzione dei trasporti in Italia nell'età risorgimentale. L'unificazione del mercato e la crisi del Mezzogiorno*, Japadre, L'Aquila 1979.
- R.S. ECKAUS, *The North-South Differential in Italian Economic Development*, «The Journal of Economic History», 1961, 3, pp. 285-317.
- L'economia italiana dal 1861 al 1961. Studi nel 1° centenario dell'Unità d'Italia*, Giuffrè, Milano 1961.

- P. ERCOLANI, *Documentazione statistica di base*, in *Lo sviluppo economico in Italia*, a cura di G. Fuà, 3° vol., *Studi di settore e documentazione di base*, Franco Angeli, Milano 1975.
- G. FEDERICO, *Per una valutazione critica delle statistiche della produzione agricola italiana dopo l'Unità (1860-1913)*, «Società e storia», 1982, 15, pp. 87-130.
- G. FEDERICO, *Commercio dei cereali e dazio sul grano in Italia (1863-1913)*. Una analisi quantitativa, «Nuova rivista storica», 1984, 68, pp. 46-108.
- G. FEDERICO, *Il filo d'oro. L'industria mondiale della seta dalla Restaurazione alla grande crisi*, Marsilio, Venezia 1994.
- G. FEDERICO, *Heights, Calories and Welfare: A New Perspective on Italian Industrialization, 1854-1913*, «Economics and Human Biology», 2003, 1, pp. 289-308.
- G. FEDERICO, *Le nuove stime della produzione agricola italiana, 1860-1910: primi risultati e implicazioni*, «Rivista di storia economica», 2003, 19, pp. 359-381.
- S. FENOALTEA, *L'economia italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- G.L. FONTANA, *Mercanti, pionieri e capitani d'industria. Imprenditori e imprese nel Vicentino tra '700 e '900*, Neri Pozza, Vicenza 1993.
- G. FUÀ, *Lo sviluppo economico in Italia: 1° vol. Lavoro e reddito*, Franco Angeli, Milano 1981; 2° vol., *Gli aspetti generali*, Milano 1974; 3° vol., *Studi di settore e documentazione di base*, Milano 1975.
- G. FUÀ, *Crescita economica. Le insidie delle cifre*, il Mulino, Bologna 1993.
- G. FUÀ, S. SCUPPA, *Industrializzazione e deindustrializzazione delle regioni italiane secondo i censimenti demografici 1881-1981*, «Economia Marche», 1988, 7, pp. 307-327.
- G. GALASSO, *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma 2005.
- A. GERSCHENKRON, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1974.
- A. GERSCHENKRON, R. ROMEO, *Lo sviluppo industriale italiano* (testo del dibattito tenuto a Roma, presso la Svimez, il 13 luglio 1960), «Nord e Sud», 1961, 23, pp. 30-56.
- G. GIORGETTI, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna. Rapporti di produzione e contratti agrari dal secolo XVI a oggi*, Einaudi, Torino 1974.
- S. GOLZIO, *Sulla misura delle variazioni del reddito nazionale italiano*, Giappichelli, Torino 1951.
- A. GRAMSCI, *Il Risorgimento*, Einaudi, Torino 1949.
- K.R. GREENFIELD, *Economia e liberalismo nel Risorgimento. Il movimento nazionale in Lombardia dal 1914 al 1848*, Laterza, Bari 1940.
- P. HERTNER, *Il capitale tedesco in Italia dall'Unità alla prima guerra mondiale. Banche miste e sviluppo economico italiano*, il Mulino, Bologna 1984.
- ISTAT (Istituto centrale di statistica), *Indagine statistica sullo sviluppo del reddito nazionale dell'Italia dal 1861 al 1956*, «Annali di statistica», 9, Roma 1957.
- ISTAT (Istituto centrale di statistica), *Le rilevazioni statistiche in Italia dal 1861 al 1956*, «Annali di statistica», 6, Roma 1957.
- ISTAT (Istituto centrale di statistica), *Sommario di statistiche storiche italiane. 1861-1955*, Roma 1958.
- ISTAT (Istituto centrale di statistica), *Sviluppo della popolazione italiana dal 1861 al 1961*, «Annali di statistica», 17, Roma 1965.
- G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Einaudi, Torino 1968.
- P. MACCHIONE, *L'oro e il ferro. Storia della Franco Tosi*, Franco Angeli, Milano 1987.
- A. MADDISON, *A Revised Estimate of Italian Economic Growth, 1861-1989*, «BNL Quarterly Review», 1991, 177, pp. 225-241.
- P. MALANIMA, *L'economia italiana. Dalla crescita medievale alla crescita contemporanea*, il Mulino, Bologna 2002.
- G. MARONGIU, *Storia del fisco in Italia: 1° vol., La politica fiscale della Destra storica (1875-1876)*, Einaudi, Torino 1995; 2° vol., *La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896)*, Torino 1996.
- A. MASSAFRA (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società, istituzioni*, Dedalo, Bari 1988.
- MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Notizie intorno alle condizioni dell'Agricoltura. Variazioni del fitto dei terreni*, Tipografia Eredi Botta, Roma 1886.
- B.R. MITCHELL, *European Historical Statistics (1750-1970)*, Macmillan, London 1978.
- G. MONTRONI, *Società e mercato della terra. La vendita dei terreni della Chiesa in Campania dopo l'Unità*, Guida, Napoli 1983.
- G. MORI (a cura di), *L'industrializzazione in Italia (1861-1900)*, il Mulino, Bologna 1977.
- G. MORI (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia, 1° vol., Le origini. 1882-1914*, Laterza, Roma-Bari 1992.
- P.K. O'BRIEN (ed.), *Railways and the Economic Development of Western Europe (1830-1914)*, Macmillan, London 1983.

- A. PEDONE, *Il bilancio dello Stato e lo sviluppo economico italiano: 1861-1963*, «Rassegna economica», 1967, 31, pp. 285-341.
- G. PEDROCCO, *Un caso e un modello: viticoltura e industria enologica*, in *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione*, a cura di P.P. D'Attorre e A. De Bernardi, «Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», Milano 1994.
- G. PESCOLIDIO, *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in *Storia del Mezzogiorno*, 12° vol., *Il Mezzogiorno nell'Italia unita*, Edizioni del Sole, Napoli 1991.
- G. PESCOLIDIO, *Agricoltura e industria nell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- G. PESCOLIDIO, *Unità nazionale e sviluppo economico in Italia. 1750-1913*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- G. PESCOLIDIO, *L'economia siciliana nell'unificazione italiana*, «Mediterranea. Ricerche storiche» online, 2010, 19, pp. 217-234.
- S. POLLARD, *La conquista pacifica: L'industrializzazione dell'Europa dal 1760 al 1970*, il Mulino, Bologna 1984.
- G. PORISINI, *Produttività e agricoltura: i rendimenti del frumento in Italia dal 1815 al 1922*, Ilte, Torino 1971.
- Relazioni dei Commissari all'Esposizione di Firenze del 1861*, Barbèra, Firenze 1867.
- M. ROMANI, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX (1815-1882)*, 2 voll., Giuffrè, Milano 1976.
- M. ROMANO, *I Caprotti. L'avventura economica e umana di una dinastia industriale della Brianza*, Franco Angeli, Milano 1980.
- R. ROMANO, *I Crespi. Origini, fortuna e tramonto di una dinastia lombarda*, Franco Angeli, Milano 1985.
- R. ROMANO, *La modernizzazione periferica. L'Alto Milanese e la formazione di una società industriale (1750-1914)*, Franco Angeli, Milano 1990.
- R. ROMANO (a cura di), *Storia dell'economia italiana*, 3° vol., *L'età contemporanea. Un paese nuovo*, Einaudi, Torino 1991.
- R. ROMANO, *L'industria cotoniera lombarda dall'Unità al 1914*, Banca commerciale italiana, Milano 1992.
- R. ROMEO, *Breve storia della grande industria in Italia. 1861-1961*, il Saggiatore, Milano 1988.
- R. ROMEO, *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Roma-Bari 1998.
- G. ROSOLI (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana. 1876-1976*, Centro studi emigrazione, Roma 1978.
- A. ROSSI, *Dell'arte della lana in Italia e all'estero, giudicata all'Esposizione di Parigi 1867*, Firenze 1869.
- E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Einaudi, Torino 1947.
- E. SERENI, *Capitalismo e mercato nazionale in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1974.
- E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, il Mulino, Bologna 1979.
- B. STRINGHER, *II commercio con l'estero e il corso dei cambi*, «Nuova Antologia di Scienze, Lettere ed Arti», 1894, 54, pp. 15-43.
- B. STRINGHER, *Gli scambi con l'estero e la politica commerciale italiana dal 1860 al 1910*, in *Cinquanta anni di storia italiana*, R. Accademia dei Lincei, Milano 1911.
- SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), *Un secolo di statistiche italiane. Nord e Sud 1861-1961*, Roma 1961.
- G. TONIOLO (a cura di), *Lo sviluppo economico italiano. 1861-1940*, Laterza, Roma-Bari 1973.
- G. TONIOLO, *Storia economica dell'Italia liberale. 1850-1918*, il Mulino, Bologna 1988.
- R. VACCARO, *Unità politica e dualismo economico in Italia. 1861-1993*, Cedam, Padova 1995.
- O. VITALI, *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva*, Roma 1970.
- G. WENNER, *L'industria tessile salernitana dal 1824 al 1918*, con un'appendice di U. Pace, Società editrice napoletana, Napoli 1983.
- V. ZAMAGNI, *Istruzione e sviluppo economico in Italia, 1861-1913*, in *Lo sviluppo economico italiano 1861-1940*, a cura di G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 1973, pp. 187-240.
- V. ZAMAGNI, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia. Bilancio dell'età giolittiana*, il Mulino, Bologna 1978.
- V. ZAMAGNI, *A Century of Change: Trends in the Composition of the Italian Laborforce, 1881-1981*, «Historical Social Research», 1987, 44, pp. 36-97.
- V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1981)*, il Mulino, Bologna 1990.
- N. ZITARA, *L'unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano 1971.

L'ordinamento del credito

L'unificazione vide il prevalere politico delle forze liberali moderate, condizione che comportò sia la rinuncia a un momento costituente, sia l'assunzione della legge come unico strumento in grado di imporre un insieme di regole al sistema economico nazionale e in particolare, al suo interno, al settore del credito.

È la naturale differenza tra le capacità e preferenze dei soggetti economici (famiglie, imprese, enti) che compongono una comunità a generare asimmetrie nei contratti di divisione del lavoro. Per contrastare le asimmetrie le comunità definiscono norme, regole, modalità di azione ripetute in modo uguale, alle quali può essere associata la memoria di esperienze di successo. È questa memoria, così come la sua verifica positiva, a far sì che ogni regola, per quanto inevitabile restrizione alla libertà individuale, trovi consenso. Immediatamente conseguenti ai vantaggi derivanti dall'adozione delle regole sono quelli determinati dall'ordinamento del loro insieme: ogni ordinamento, introducendo criteri di priorità, genera vantaggi più o meno diffusi tra il corpo sociale (WEBER 2005). In senso economico avere regole efficaci equivale a minimizzare i costi di regolazione (NORTH 2006).

Unificazione monetaria e credito

Nel processo di unificazione il confronto più acceso sulle norme fondanti il sistema del credito fu relativo al modo con cui ridurre al minimo i costi di regolazione imposti dal Codice albertino del 1837 esteso al Regno d'Italia. Esso riservava l'esercizio del credito a ditte e società di «negozianti» e banchieri e, per loro tramite, disponeva la diffusione del credito commerciale (per esempio cambiali) e bancario (mutui, crediti in conto corrente ecc.) attraverso l'uso di banconote e depositi convertibili in moneta metallica, coniata dallo Stato e dai privati secondo la tariffa prevista dalla legge (LA FRANCESCA 2004)

La prima scelta di ordinamento fu la legge Pepoli (legge 24 agosto 1862, n. 788). Essa definì la lira italiana, moneta legale per i pagamenti, unità di conto della spesa del risparmio e del credito, ed estese a tutto il territorio nazionale la normativa vigente nel Regno di Sardegna, che ne prevedeva il conio in modalità bimetallica sulla base di un rapporto fisso tra oro e argento pari a 1:15,5. Questo regime di monetazione – il bimetallismo – fu motivato da Gioacchino Pepoli sottolineando come, sebbene «valutato tecnicamente inferiore a quello monometallico aureo», esso «gli fosse preferibile, in quanto «consent[iva] il duplice vantaggio di non costituire un freno alla possibile futura introduzione di un sistema a base aurea» e di «favorire il commercio con i principali mercati di scambio» (PEPOLI 1861, p. 3). Argomentazioni che manifestavano in modo trasparente il carattere pragmatico della scelta: l'importanza attribuita alla ragioni di scambio con la Francia, principale mercato di sbocco, la possibilità

di adeguare le norme ai pagamenti in oro, al fine di uniformarsi – a seguito dell'industrializzazione – a quanto in uso nel principale paese di importazione, l'Inghilterra, che adottava un sistema di pagamenti monometallico aureo (SPINELLI 1989; ROCCAS 1990; ONADO 2003).

La legge Pepoli impose le modalità di conio: prevede una moneta a valore nominale di 900 millesimi di oro e una moneta in argento pieno, lo scudo, pari a un valore nominale di 5 lire, ma considerando la carenza di argento in atto autorizzò anche il conio di monete divisionali (spezzati) con la proporzione di 835 millesimi di fino (DE MATTIA 1959), che di fatto indusse a coniare solo quest'ultime. Questa condizione, definita in gergo come «bimetallismo zoppo», divenne fonte di instabilità, di generazione di monete abusive, di aggio: condizioni che ritardarono l'adozione di forme di risparmio finanziario da parte dei possidenti (PITTALUGA 1994).

L'incertezza sul valore effettivo dei mezzi di pagamento, e per estensione di quelli del credito, ebbe conseguenze profonde: impose la necessità di introdurre, oltre alle comuni regole di mercato relative al prezzo delle monete e dei servizi bancari, anche l'uso di strumenti amministrativi (modalità di autorizzazione a costituire società di credito, circolari ministeriali sulle tipologia delle operazioni) definiti da autorità politiche. Ciò avviò alla definizione di due percorsi tra loro complementari, quello dell'impostazione di «criteri generali» (leggi) di ordinamento e quello delle «fonti» (decreti, statuti, regolamenti) del medesimo, con cui si organizzarono le funzioni operative (CARRIERO, CIOCCA, MARCUCCI 2003).

Il contesto economico-giuridico cui ciò venne ricondotto fu di due tipi. L'ordinamento «prescrittivo», che assunse come principale fonte normativa il governo e prevede che le modalità di esercizio delle aziende di credito fossero definite con atti amministrativi e verificate con procedure di controllo da parte di magistrature pubbliche; l'ordinamento «liberale», che assunse come principale fonte normativa il Parlamento e prevede la responsabilità diretta delle aziende di credito e la loro piena libertà nelle procedure di gestione e contabilizzazione delle operazioni.

A questi criteri di funzione si associarono sistemi di relazione reciproca tra le aziende di credito, distinti in «piramidale» e «orizzontale». Il sistema piramidale favorì le relazioni tra gli istituti di credito in ragione del capitale versato, dell'area di esercizio, di fatturato e simili. Così i flussi furono indirizzati dalle aziende minori a quelle maggiori, attuando un'implicita procedura di tipo assicurativo (l'azienda maggiore, più capitalizzata, assumendo titoli dalla minore, ne garantiva liquidità e faceva sì che restassero sul mercato i titoli più solvibili). Il sistema generava quindi, per estensione, mezzi di credito e di pagamento – banconote convertibili – più costosi del minimo possibile, ma più sicuri. Come tali, questi mezzi furono preferiti dalle famiglie interessate alla tutela delle proprie condizioni patrimoniali, dai possessori di rendita, così come dalle aziende volte al mercato di beni di produzione e ad alto volume di acquisti sul mercato internazionale.

Il sistema orizzontale, invece, favorì i processi di rapida monetizzazione dell'economia e la maggiore diffusione di strumenti di pagamento a basso costo così da agevolare la crescita di un'omogenea area di scambi nazionali, anche a prezzo di minore stabilità dei prezzi e minore sicurezza nello scambio monetario, attribuendo a ogni operatore la responsabilità diretta del buon fine dei pagamenti. Questo sistema accomunò sia agenti di cultura liberale, che vedevano nella piena responsabilità di mercato la principale via di modernizzazione del sistema economico nazionale, sia operatori più pragmatici, che ritenevano la scelta inflativa inevitabile in quanto l'unica in grado di ricomprendere – nel tempo medio – l'eterogeneità degli usi e dei soggetti economici confluiti, conservando le loro condizioni di partenza, in una nuova e maggiore comunità nazionale.

Dovendo essere approvate come leggi, le norme relative all'emissione e al credito furono sensibili alla variazione dei contesti istituzionali cui lo stesso Parlamento fu soggetto. Il loro processo di elaborazione fu delimitato dall'introduzione del codice civile e del codice del commercio così come dalle regole elettorali (ROMANELLI 1995).

Ordinamento prescrittivo e integrazione dei mercati regionali

Le condizioni generali in cui si avviò la costituzione del Regno d'Italia, la centralità assunta dal governo, l'azione di estensione per decreto del quadro generale delle regole fondamentali della comunità civile elaborato per il Regno di Sardegna favorirono l'affermazione dell'ordinamento prescrittivo organizzato secondo la tipologia piramidale. L'attuazione di questo disegno istituzionale si realizzò in modo progressivo: negli anni 1859-66, principalmente in riferimento alla regolamentazione delle banche di circolazione, autorizzate a esercitare credito ed emissione di banconote convertibili; negli anni 1866-69, principalmente per quanto atteneva alle aziende di credito bancarie in genere.

La separazione in due percorsi fu l'esito di due fattori conseguenti: 1) la centralità riservata dal ceto politico dominante, la Destra storica, alla Banca nazionale sarda, di fatto delegata a guidare il primo periodo di integrazione dei mercati regionali in un mercato nazionale; 2) l'insuccesso politico dell'iniziativa di ordinamento proposta nel 1863, a seguito del quale il governo si assunse l'impegno di completare il percorso avviato nel 1859 dalla Banca nazionale sarda e di istituire, tramite la sua fusione con l'altro istituto di emissione operante nel contesto nazionale (la Banca nazionale toscana), una Banca d'Italia.

Relativamente al punto 1, è importante ricordare come, dopo l'annessione della Lombardia e dei Ducati di Parma e Piacenza, il ministro delle Finanze Giovanni Lanza avesse comunicato al consiglio di reggenza della Banca nazionale la volontà del governo di procedere a una rapida integrazione amministrativa che superasse le spinte municipaliste – ritenute, non in ultimo, una delle cause della sconfitta del 1848 – esortandolo a considerare l'opportunità di aprire una sede nel capoluogo lombardo. Con ciò il ministro si faceva portavoce del gruppo politico-finanziario che riteneva la scelta di «un unico istituto di emissione» – vicino all'amministrazione centrale – la più consona a generare una funzione di tramite e di agevolazione dei rapporti tra il Tesoro e i mercati locali. Di diverso avviso era Antonio Allievi, direttore di uno dei maggiori istituti lombardi, la Banca generale; questi, chiamato a proporre strumenti amministrativi che favorissero l'integrazione dell'area lombarda nello Stato sabauda, indicò come preferibile l'ipotesi di una «alleanza» o «confederazione» di banche, poiché «una unità assoluta» sarebbe stata possibile solo «in presenza di una preponderanza morale ed economica di fatto e di opinione come è in Francia quella di Parigi» (ALLIEVI 1859, p. 223). Allievi si dichiarò inoltre favorevole a un aumento del capitale della Banca nazionale riservato a una sottoscrizione dei soli possidenti lombardi «meritevoli di considerazione» in quanto parte più capace (in senso tecnico e patrimoniale) di sostenere il percorso di integrazione (ivi, p. 226).

La via proposta da Allievi fu in effetti quella prescelta. Va sottolineato però che essa fu integrata da una pratica già presente negli usi della comunità genovese fondatrice della Banca nazionale, quella di cedere azioni non solo a privati ma anche a società, tra cui le banche. Il primo caso fu quello delle quote detenute dalla Cassa generale.

L'unificazione intensificò, dunque, oltre all'attività della Banca nazionale, il fenomeno dell'adesione azionaria delle banche locali al capitale della banca centrale, che avrebbe portato tra i maggiori azionisti del principale istituto di emissione dapprima le banche di credito mobiliare, tra cui la «milanese» Banca generale, e in seguito altri istituti, non tra i più solvibili, tra cui la Banca tiberina, il Credito mobiliare italiano e, nei decenni successivi, modificando solo in parte questo carattere specifico della struttura del credito in Italia, le casse di risparmio e le banche popolari.

A questi legami tra istituti si sovrappose la volontà di imporre, da parte della Banca nazionale, una visione piramidale negli usi del credito (modalità di sconto e livello dei tassi di interesse), mutuata dal sistema inglese e ritenuta vantaggiosa non per la singola ditta, ma per il sistema. Questa volontà risaltò con forza per la prima volta nelle procedure che accompagnarono l'annessione della Lombardia, e rimase poi stabile nel suo sistema operativo (SCATAMACCHIA 2008).

Si trattava in modo esplicito della riproposizione delle tecniche di governo della moneta cartacea convertibile attuate dalla Banca d'Inghilterra a partire dagli anni Trenta, note come *Palmer's rule*, applicate e verificate dall'istituto piemontese fin dal suo esordio, messe alla prova nei momenti di crisi e rese legge con il contributo di Cavour. Questi, dopo la crisi del 1857, propose al Parlamento, e ottenne, di vincolare per legge la circolazione in modo crescente rispetto al capitale versato (con un tetto pari come minimo a un terzo e come massimo alla metà dello stesso). L'accettazione di queste tecniche da parte della finanza lombarda ne costituì lo stabile consolidamento e la condizione per cui esse poterono poi essere proposte come modalità operativa specifica del criterio verticale di ordinamento da parte della Banca nazionale.

Un'azione fondante venne anche dall'esperienza di integrazione del mercato monetario di Emilia e Romagna. Nel caso della Banca di Parma, si addivenne a una fusione, nel 1861, e alla permuta, alla pari, delle azioni della Banca di Parma con quelle della Nazionale, che consentì agli azionisti emiliani di realizzare un buon affare. L'operazione, per quanto speculativa, costituì un'esperienza positiva. Il processo attuato mostrò la potenzialità di utilizzo delle banche di emissione come strumento per realizzare forme di risanamento dei mercati finanziari, attraverso la loro capacità di costruire la fiducia con interventi di modifica degli strumenti di pagamento (GIANNINI 1988). Un ulteriore esempio fu la successiva riproposizione di metodo con la fusione tra Banca nazionale e Banca delle Quattro legazioni pontificie: la Banca nazionale assunse in toto il portafoglio, parzialmente composto di effetti non esigibili, e l'impegno di convertibilità alla pari dei biglietti della Banca delle legazioni, per quanto su questi vigesse un forte aggio.

Come verificato negli anni immediatamente seguenti, per essere attuabile il processo richiedeva però un livello sufficiente di compatibilità nei comportamenti commerciali e sociali dei vari mercati locali del credito, condizione che nel primo decennio postunitario in Italia non si estendeva oltre la macro-regione settentrionale e adriatica. L'incontro con le realtà del Mezzogiorno, così come della Toscana e del Lazio, impose dunque di trovare soluzioni diverse (SANNUCCI 1990).

Il Banco delle Due Sicilie aveva una natura giuridica non comparabile con quella della Banca nazionale. Costituito come cassa pubblica, non aveva un capitale versato, ma un fondo di dotazione, ed era un istituto direttamente sottoposto al ministero del Tesoro. La possibilità di un aumento della sua attività avrebbe dunque comportato un impegno finanziario da parte del governo, ipotesi del tutto improbabile, considerata la generale difficoltà di raccolta in cui il ministero si trovava a operare. Lo stesso mantenimento in essere dell'attività operativa del Banco costituiva un nodo da sciogliere, in quanto esso si poneva come cassa per un sistema di pagamenti nelle transazioni che si avvaleva non di biglietti pagabili al portatore, ma di certificati (fedi di credito) riferiti a operazioni contabili, cioè titoli nominativi sui quali i privati emettevano ordini di pagamento per regolare le transazioni commerciali: ordini che potevano essere mandati a saldo o mantenuti in circolazione e utilizzati – sotto la condizione non vincolante del «buon fine» – da terze parti con la clausola al portatore, assunta come responsabilità privata del firmatario e non dell'ente pubblico.

A ulteriore differenza rispetto alle banche di circolazione, come la Nazionale, volte a fornire liquidità e finanziare il commercio, il Banco svolgeva la propria funzione verso il consumo: nel Mezzogiorno, infatti, i pagamenti commerciali erano principalmente regolati con moneta metallica d'argento, condizione che lo portava a svolgere l'attività di monte dei pegni. L'integrazione del sistema meridionale non risultava dunque possibile, secondo la modalità sperimentata nel caso delle regioni settentrionali.

Nell'esaminare questa vicenda, particolare attenzione deve essere rivolta alla figura di Antonio Scialoja, sia per la sua acuta intelligenza, sia per gli incarichi assunti come ministro del Tesoro prima nel governo provvisorio delle province meridionali, e poi in quello

nazionale, nel 1866, quando il problema tornò ad essere al centro della discussione politica parlamentare.

Nello scambio epistolare avuto con Cavour (in date 7 e 17 dicembre 1860), alla volontà di questi di procedere a una «rapida» integrazione attraverso l'estensione dell'attività della Nazionale – in quanto «l'unicità del biglietto di circolazione è canone economico non più contrastato in Inghilterra e riconosciuto dai più pratici uomini di finanza del Continente» (CAVOUR 1954, 4° vol., p. 27, lettera del 7 dicembre 1860) – Scialoja contrappose una scelta pragmatica:

Sebbene non sia convinto dell'assoluta attività di un banco unico, rispetto il fatto di una grande banca già esistente e ne fò gran conto, sì come dell'opinione Sua [...] Solo mi permetterà di notarle due cose. L'una è che la civiltà nostra in politica ed economia e finanza non credo potrà seguire l'esempio dell'unità francese. Napoli è tanto diversa da Torino, quanto nessuno di coloro che non la conoscono, neppure il Conte di Cavour, possono formarsene una idea adeguata. L'altra è che convenga in tutto cominciare a rendere simili per forma le istituzioni, perché queste non tarderanno poi a fondersi tra loro. In Italia si potrebbe cominciare a unificare il sistema delle banche e poi se l'esperienza il chiarirà utile, unificare la Banca (ivi, pp. 92-95, lettera del 17 dicembre 1860).

La morte di Cavour impose la ridefinizione del progetto di unificazione nazionale sostenuto dai moderati. La rilevante osmosi tra politica e amministrazione seguita al 1861 fu anche la conseguenza dell'inevitabile condizione in cui il governo venne a trovarsi, il fatto cioè che esso fosse chiamato a far seguire, alla scelta di formare un solo Stato con regioni molto diverse tra loro, quella di una politica delle differenze (ROMEO 1987; ROMANELLI 1995; MELIS 1996).

Il disegno di una moneta egemone, sostenuto da Cavour, fu quindi abbandonato. L'urgenza di assicurare i pagamenti alle truppe impegnate nel Sud e all'amministrazione pubblica portò al compromesso di aprire le filiali della Nazionale a Napoli e Palermo, e ad ammettere nei pagamenti l'uso delle fedi di credito del Banco delle Due Sicilie (cioè di titoli di quasi-moneta). La scelta ebbe un rilievo non solo contingente, perché aprì la strada al permanere della molteplicità degli istituti di emissione e di riflesso ai tentativi, molto complessi, di guidarne una fusione concordata (CARDARELLI 1990).

Conclusa la fase delle annessioni regionali, e venuto a mancare Cavour, il progetto di ordinamento prescrittivo associato al sistema piramidale fu sostenuto dalla Destra piemontese per tramite del ministro Giovanni Manna. Il suo disegno di legge, che seguiva ai decreti da lui emessi sul riordino operativo e patrimoniale dei Banchi meridionali, trasformati in enti morali amministrati dalla Deputazione provinciale e dalla Camera di commercio, riprendeva e ampliava quello ministeriale proposto, e poi ritirato, da Pepoli nel 1862, che avrebbe dovuto assicurare il completamento della legge sul sistema monetario, promuovendo l'attuazione di un'unica banca di circolazione, la Banca d'Italia. Il progetto di Manna prevedeva che la Banca d'Italia venisse costituita attraverso la fusione, indotta dal governo, delle due esistenti al momento dell'Unità cioè la Banca nazionale degli Stati sardi e la Banca nazionale toscana. L'utilità di un intervento legislativo generale, primo atto di un più vasto disegno di settore, fu motivata da Manna sottolineando come

gli istituti bancari, e in specie le banche che emettono biglietti favoriscano il commercio attraverso lo sconto cambiario e per contro assicurino disponibilità di capitale alla crescita delle forze produttive, ma coprendole col loro credito individuale e sostituendovisi, ogni scossa di quelle non può rimanere senza una ripercussione nell'altro [...] qualunque sia il principio adottato in ciascuno Stato, quello della pluralità o della unità delle banche di circolazione, in nessuno si è mai creduto doversi il loro esercizio abbandonare del tutto al libero volere dei loro fondatori o azionisti e non essere necessarie da imporre per legge (MANNA 1863, p. 11).

Manna proponeva dunque che l'azione del legislatore fosse rivolta ad «accrescere il capitale in garanzia agli istituti di credito; a facilitare la circolazione delle banconote; a stabilire cautele in grado di evitare gli abusi dell'emissione» (ivi, p. 19).

Insieme a questi criteri generali, nell'introdurre il provvedimento egli mise in evidenza il ruolo gerarchico riservato alla banca di circolazione, incaricata di scontare solo cambiali a tre firme, cioè «già scontate da altre banche», e al tempo stesso «la necessità, che da questo deriva[va], di riservare ad essa solo le operazioni di credito che ne assicur[assero] il minor rischio escludendo quindi quelle di anticipazione su warrants, sete, o altre merci che non [avessero] una garanzia o un premio di Stato» (ivi, p. 21).

Si trattava di una rivisitazione del modello di ordinamento dell'emissione definito dall'esperienza francese, che affiancava a una centralità di tipo statalista della Banca di Francia quella di mercato degli istituti di sconto commerciale (*Comptoirs*) organizzati in rete provinciale. In sintesi si proponeva dunque un ordinamento prescrittivo rafforzato dal favorire una prassi verticale tra le aziende (CONTI 2007).

La scelta di congruità con i criteri di ordinamento francesi risulta ancora più evidente guardando alle condizioni proposte per la struttura del sistema della banca di emissione. Il progetto di legge prevedeva infatti un'articolazione su tre livelli: quello amministrativo, rappresentato dagli «stabilimenti» presenti in ogni provincia, destinati a svolgere servizi al pubblico, in primis il servizio di Tesoreria; quello creditizio, rappresentato dalle sedi chiamate a prestare attività di finanziamento alle ditte commerciali, organizzate in undici centri con competenze regionali o interregionali e in filiali attive nei rispettivi territori; infine quello politico-economico rappresentato dal Consiglio superiore, presieduto da un governatore e due vice-governatori, che, in qualità di organo centrale di governo dell'istituto di emissione, ne definiva l'attività in merito al «tipo di operazioni, costo (tasso di sconto), assegnazione (quantità); così come sulla scelta di utilizzo degli utili ricavati (determinazione dei dividendi e della riserva), e nella scelta della sua politica di indirizzo» (MANNA 1863, pp. 3-21). Oltre a una specifica e autonoma area di competenza degli organi, erano previsti anche legami incrociati tra i diversi livelli: amministrativo e creditizio e politico. Al Consiglio superiore veniva affidata la competenza amministrativa della nomina dei funzionari presso le filiali; al governo veniva riservata la scelta del governatore e dei due vicegovernatori, condizione intesa come atto di indirizzo.

Il disegno, volto a costruire una rete amministrativa di controllo accentrato in grado di sovrapporsi con funzione di comando alle reti politiche locali fondate sul censo, così come a quelle delle élites commerciali, si scontrò con il consenso politico acquisito da quei ceti. Alla sua presentazione in aula fecero seguito iniziative sulla stampa per indurre il Parlamento a modificarne il testo. La Banca nazionale e quella Toscana si fecero promotrici di pubblicazioni in cui si affermò la maggiore efficacia di un sistema gerarchico o, all'opposto, di quello locale, e fu negata efficacia a un sistema del credito centralista e prescrittivo, lesivo della libertà di impresa privata. Gerolamo Boccoardo e Francesco Scoti, sollecitati dalla Nazionale e dalla Toscana, sostennero, il primo, che la scelta accentrata fosse dannosa ai legittimi interessi degli azionisti; il secondo, che essa fosse un «rimedio obbligato» a seguito di una precedente scelta sbagliata, quella della rinuncia a favorire la libera attività delle banche e del credito, così come di ogni altra attività economica.

Il Senato modificò i criteri di amministrazione, accolse le critiche di Boccoardo, prevede che i consiglieri centrali per ciascuna sede fossero eletti in numero proporzionale alle azioni ivi domiciliate. Anche così modificato, però, il progetto non ottenne il consenso dell'aula.

L'insuccesso politico rese evidente la necessità di promuovere un nuovo percorso. In esso, il ruolo svolto dall'istituto di emissione fu inteso non più come subordinato agli indirizzi di politica economica del governo, ma piuttosto come suppletivo a questo nella finalità di completare il più rapidamente possibile il piano di «ordine» e di «ammodernamento»

dello Stato-nazione e per incoraggiare le capacità economiche individuali. Questo nuovo modo di vedere è esplicito in tutti gli atti normativi promossi dopo il 1866, e portò ad abbandonare l'impegno per la realizzazione della Banca d'Italia e a dare priorità alla definizione dei criteri di ordinamento delle regole di gestione dell'insieme del settore bancario.

Ordinamento prescrittivo e modalità verticale

Successivamente alla Convenzione di settembre con la Francia e al trasferimento della capitale a Firenze, la Banca nazionale venne autorizzata – anche al fine di fare fronte alla spesa e ai pagamenti da parte della Tesoreria – ad aprire una succursale a Firenze e ad aumentare il proprio capitale da 40 a 100 milioni (r.d. 29 giugno 1865, n. 2376). Inoltre, nell'imminenza della guerra con l'Austria, il governo decretò il ricorso a un prestito di 200 milioni e la contestuale non convertibilità delle banconote emesse in relazione a questa operazione (r.d. 1° maggio 1866, n. 2873).

Il prestito della Banca nazionale alle Finanze, imposto con decreto d'urgenza, da un lato liberò il governo dalla necessità di fondi per finanziare la guerra, dall'altro pose la Nazionale in condizione potenziale di forte vantaggio relativo nei confronti delle altre banche di emissione. Il decreto del 1° maggio 1866 attribuì infatti alle sole banconote emesse dalla Nazionale la condizione di corso legale su tutto il territorio italiano e l'attributo di non redimibilità (art. 3), mentre i titoli di pagamento emessi da altri istituti erano sottoposti a convertibilità in metallo o in biglietti della Nazionale (art. 4). Inoltre, quelli emessi dai Banchi di Napoli e di Sicilia (secondo i propri statuti, cioè nella forma di fedi di credito e polizze), continuando ad essere titoli nominativi, venivano resi equivalenti a moneta legale nel solo loro ambito amministrativo (art. 7). Il decreto fissava infine un limite alla circolazione degli istituti, assumendola come stabilizzata al massimo consentito dagli statuti e dall'imposizione di un obbligo di riserva (incrementabile) in metallo o in un fondo di biglietti della Nazionale (certificato dal Tesoro e bloccato in valore nominale al momento del decreto, art. 5). A questo limite era sottratta la sola quota di circolazione in biglietti emessi dalla Nazionale in funzione del servizio di Tesoreria o di altri eventuali finanziamenti concessi al Tesoro in forma di mutuo.

Considerando che emissione e credito erano esercitati dagli stessi operatori, è importante verificare come e quanto una così forte variazione nelle regole della circolazione ne abbia condizionato i comportamenti e se abbia modificato i criteri dell'ordinamento. Alcune delle norme previste dal decreto inducono a una risposta affermativa: quelle che portarono alla diversa condizione nell'obbligo di convertibilità tra gli istituti di emissione; quella che concesse il corso legale, su tutto il territorio dello Stato, ai soli biglietti della Nazionale; quella che incaricò la Banca nazionale del servizio di tesoreria. E va ricordato che proprio per la loro natura, queste regole sollevarono ripetute richieste di modifica da parte delle aziende di credito contrarie all'attribuire centralità alla Banca nazionale.

A fronte del peso del quadro normativo, va sottolineato che la marcata connotazione territoriale delle banche di circolazione, solo minimamente stemperata dalla presenza delle filiali della Nazionale (presenti quasi unicamente nei capoluoghi di regione), rendeva i privati inclini a utilizzare i biglietti delle banche locali. Le difficoltà non erano poi minori per le aziende, in quanto i diversi istituti avevano consolidato – come documentano le interviste svolte dalla Commissione di inchiesta sul corso forzoso del 1869 – barriere non tariffarie e usi nelle tecniche di credito e nei limiti delle modalità di accesso, che rendevano il mercato ancora molto segmentato (PITTALUGA 1994).

Di conseguenza, ciò che il decreto sul corso forzoso ottenne fu non tanto l'affermarsi di una posizione di egemonia dei biglietti emessi dalla Banca nazionale, sebbene certo

questi aumentassero significativamente nella circolazione, ma piuttosto il radicarsi degli istituti esistenti nel loro ambito territoriale in ragione dell'accresciuto uso presso il pubblico dei mezzi di pagamento cartaceo e la comparsa di una circolazione abusiva (in quanto non precisata dal decreto) di banconote di piccolo taglio, non emesse dalla Nazionale, e rese necessarie dalla scomparsa di circolante metallico a seguito della sua tesaurizzazione da parte delle famiglie e del suo crescente uso a fine di riserva da parte dalle banche.

La maggiore rilevanza acquisita dal sistema bancario nel suo insieme fu segnata, piuttosto che dall'egemonia di una sua componente, dal venir meno della convertibilità delle banconote. Il corso forzoso, infatti, riducendo lo spazio per una verifica da parte del pubblico sulla solvibilità delle banche (tramite la richiesta di cambio delle banconote in moneta metallica), accentuò la responsabilità dell'organo di vigilanza, il ministero dell'Agricoltura, industria e commercio (Maic). Fu proprio il ministero ad avvertire il rischio di crisi e di spirali inflative che avrebbero potuto generare tensioni istituzionali e lacerare il tessuto sociale che aveva consentito l'unificazione. Ciò spinse il governo ad accentuare i criteri dirigisti, a proporre in modo stringente un sistema di credito orientato a modalità prescrittive e una prassi verticale: condizioni intese come favorevoli all'azione di coesione politica dello Stato.

Bisogna ricordare in proposito che l'unificazione non aveva imposto un adeguamento normativo delle società. Il codice civile del 1865, replicando quanto definito da quello albertino, comprese il solo obbligo di richiesta di autorizzazione al momento dell'istituzione delle società, ma le lasciò libere di definire le proprie operazioni, così come di rappresentare in bilancio le proprie situazioni contabili in maniera autonoma e diversificata.

Al momento dell'Unità le aziende di credito potevano essere comprese nei seguenti insiemi funzionali: società di credito ordinario e società familiari dedite ad attività finanziarie, quali la raccolta del capitale di fondazione e di avvio produttivo di nuove attività industriali ad alto capitale fisso, o acquisto e vendita differita di merci, collocazione dei titoli azionari di impianto di società industriali e simili. La letteratura indica queste imprese come «alta banca», per distinguerle dalla «nuova banca» organizzata in società per azioni, ossia gli istituti di credito mobiliare che, seguendo in linea di massima il modello organizzativo promosso in Francia dai fratelli Jacob-Émile e Isaac Pereire, si concentrarono sul finanziamento di operazioni industriali (LA FRANCESCA 2004; ONADO 2003).

Un secondo insieme comprendeva le banche di sconto e circolazione, indicate come istituti di emissione, le quali, sebbene fossero state fondate con finalità di finanziamento dell'attività commerciale, si trovarono in ragione della loro opportunità di emettere moneta ad assumere un ruolo di interlocutori privilegiati per il sistema politico. Compresi nell'insieme «banche», se inteso in modo ampio, possono considerarsi anche gli enti di fondazione pubblica tra cui le casse di risparmio, i monti di pietà e i banchi pubblici, quali il Monte dei Paschi, i Banchi di Napoli e Sicilia, non dotati di capitale proprio, ma di un patrimonio di fondazione costituito con atto di enti locali o di una collettività di privati. Questi enti svolgevano servizi bancari, in ultimo anche servizi di credito, ma non erano stati fondati, né operavano con questa finalità. Agli istituti bancari si univano nell'azione di credito anche le casse di risparmio sebbene esse fossero state costituite principalmente con scopi previdenziali, di tutela delle condizioni di vita dei ceti più umili. L'arretratezza del sistema finanziario italiano e lo scarso numero di enti di credito, specie nei comuni di minore popolamento, avevano indotto infatti questi istituti a esercitare servizi bancari verso gli enti locali, così come a concedere prestiti al consumo ai ceti possidenti, attraverso anticipazioni su garanzie patrimoniali e cambiali tratte su scambi stagionali di prodotti agricoli e/o di bestiame.

Elemento comune a tutte le situazioni aziendali indicate era l'eterogeneità nelle modalità di esercizio e nei criteri di gestione compresi oltre il limite minimo della propria specifica funzione aziendale. Fu principalmente per superare queste condizioni di eterogeneità

che nel maggio 1866 si istituì presso il ministero del Tesoro il Sindacato di controllo sulle società anonime, chiamato a dare parere sulla conformità dei loro criteri organizzativi, al fine di autorizzarne l'attività, e a vigilare con particolare attenzione, a seguito della inconvertibilità dei biglietti, sugli istituti di credito (BELLI, SCIALOJA 1972).

Al vertice della nuova magistratura che, per quanto detto, godeva di un ampio margine di discrezionalità, fu nominato Carlo De Cesare, tanto fautore di iniziative di intervento economico dello Stato, «quanto avverso all'associazionismo economico su cui era istituzionalmente chiamato a vigilare» (POLSI 1993, p. 46). La sua azione si tradusse così in un impegno costante a modellare il sistema partendo dal basso, uniformando per tipologia di società gli statuti così come le funzioni economiche svolte. L'azione del Sindacato fu rivolta a imporre norme quali l'obbligo di assemblea sociale definita con scadenza, la proporzionalità tra i voti e le azioni possedute, la costituzione di organi di controllo interni (sindaci), criteri di nomina e permanenza negli incarichi sociali e simili.

Avvalendosi della stima di Scialoja e Depretis, De Cesare influenzò in modo rilevante l'irrobustirsi del sistema bancario in una struttura per generi, derivandone l'impianto dall'esperienza istituzionale francese, che vedeva accanto all'istituto di emissione diverse tipologie di istituti bancari distinti per una coerenza tra mezzi e fini di cui gli amministratori erano chiamati a dare pubblicamente evidenza, onde evitare comportamenti fraudolenti. Fu così definito per via di molteplici azioni normative, intervenendo sugli statuti e sulle operazioni delle società al momento della loro approvazione, il disegno precedentemente tracciato da Manna, maestro di questa visione amministrativa (MANNA 1860).

L'ordinamento bancario, come lo stesso De Cesare precisò in interventi istituzionali, venne orientato a lavorare in modo omogeneo su tre settori non comunicanti tra loro: le casse di risparmio, cui si attribuiva il compito di raccogliere la componente del piccolo risparmio; gli istituti di credito mobiliare, ai quali si riservava la funzione di credito a medio e lungo termine e per cui si prevedeva un finanziamento principalmente costituito tramite raccolta di capitale di rischio; le società ordinarie di credito, di cui venivano a far parte anche gli istituti di emissione, per le quali si prevede la possibilità di attuare solo operazioni di credito a breve. Venne infatti cassata per questo terzo segmento ogni richiesta di credito commerciale superiore a sei mesi, con l'eccezione dello sconto cambiali per cui si concesse la possibilità di rinnovo. Vennero inoltre esplicitamente negate operazioni di tipo mobiliare e immobiliare e operazioni in borsa, così come «l'impiego in operazioni a lunga scadenza di somme ricevute in deposito» (DE CESARE 1867, p. 134).

L'obiettivo di orientare «i depositi bancari al finanziamento degli stabilimenti industriali e commerciali» oltre che a «rendere fruttiferi i capitali momentaneamente esuberanti nelle loro casse» piuttosto che ad assicurare «il semplice risparmio di piccole somme, per il quale le garanzie ordinarie non si consideravano sufficienti» fu realizzato dallo stesso De Cesare imponendo che gli statuti delle società bancarie prevedessero la soglia minima di deposito al valore di 200 lire (r.d. 11 agosto 1867, n. 2476).

Ciò comportò, oltre a una forzatura giuridica – in quanto la norma non poteva essere retroattiva – le proteste dei piccoli e medi operatori di credito che si videro esclusi dalla partecipazione al sistema finanziario. L'ostilità fu particolarmente accentuata da parte delle banche popolari promosse da Luigi Luzzatti, le quali erano nate sulla base di un'idea opposta: favorire la concessione di credito a coloro che avevano mostrato la capacità di piccoli risparmi e la volontà di costituire, per tramite di un comportamento mutuo tra risparmiatori, una garanzia di credito reciproco al fine di valorizzare il lavoro delle maestranze locali. Il movimento delle popolari e lo stesso Luzzatti criticarono duramente il Sindacato, visto come un ente pubblico volto a esercitare ingerenza sul mercato. La limitazione ai depositi ebbe inoltre un effetto negativo in quanto indusse le banche popolari ad attuare credito per tramite di biglietti abusivi (non autorizzati), buoni di cassa, che circolarono in modo diffuso, mostrando per contro la debolezza della

struttura di vigilanza in atto e minandone la credibilità. L'instabilità si protrasse per manifesta difficoltà del ceto politico di attuare un disegno di riforma, fino a determinare la crisi istituzionale del 1869-70.

La caduta del governo Menabrea, e più ancora la successiva nomina di Luzzatti a segretario generale del ministero di Agricoltura, industria e commercio, portarono alla chiusura dell'ufficio di Sindacato, diretto da De Cesare, e alla fine dell'esperienza di ordinamento prescrittivo. Come ricordato da Sella, ministro delle Finanze nel nuovo governo ispirato a principi più vicini alla cultura liberale, «alla vigilanza del Governo veniva sostituita la vigilanza degli interessati» (SELLA 1870, p. 18).

In particolare il decreto del 15 ottobre 1869 diede obbligo alle banche di trasmettere al ministero la situazione mensile di bilancio, che sarebbe poi stata pubblicata a partire dal 1870 a cura del ministero in un bollettino periodico. Già in precedenza, il 20 agosto, Minghetti aveva disposto per decreto l'abolizione del divieto di raccogliere depositi per somme inferiori alle 200 lire, consentendo il rapido ridefinirsi delle fonti di finanziamento dell'attività delle banche, in specie delle popolari.

Dall'Unità alla fine degli anni Sessanta, il principale agente di ordinamento del credito fu dunque il governo, che ne impose un criterio prescrittivo attraverso atti ministeriali. La sua azione di ente di regolazione e di vigilanza non risultò essere però pienamente accettata e non fu in grado di costituire un efficace contesto di fiducia per gli intermediari bancari, né per il pubblico. Ciò portò ad accentuare il ruolo svolto dagli intermediari finanziari non solo perché univano detentori e utilizzatori di risparmio, ma per la possibilità, solo a loro riservata, di trasferire nel tempo e nello spazio, attraverso segni monetari, diritti di acquisto.

Il cambiamento fu dovuto anche alla consapevolezza che fondare la circolazione sul corso forzoso dei soli biglietti della Banca nazionale aveva creato delle condizioni di deflazione monetaria, di mancanza di circolante, a cui il mercato aveva risposto con la creazione di banconote abusive di piccolo taglio le quali, in quanto utili, erano comunemente accettate dal pubblico. Condizione che, se non costituiva un danno dal lato economico, dato il basso valore complessivo della circolazione abusiva, lo costituiva, in modo grave, su quello politico, in quanto minava una delle funzioni cardine dello Stato liberale: l'emissione di moneta.

Con l'inizio dell'XI legislatura alla fine del 1870, la nuova composizione della Camera dei deputati fece emergere una forte sensibilità verso questi temi e la disponibilità a modificare i criteri dell'ordinamento, soprattutto abbandonando le regole che non si era in grado di far rispettare.

Ordinamento liberale e cambiamenti nel sistema bancario

I cambiamenti degli anni Settanta furono l'esito di provvedimenti specifici assunti dal nuovo Parlamento eletto all'inizio della decade; in esso la Destra, divisa tra una componente più pragmatica restia a interventi normativi e una più statalista, non trovò la coesione necessaria per attuare un organico disegno di riforma. Le nuove norme sul credito furono dunque il risultato sia di una volontà di compromesso tra le componenti politiche dell'Aula, sia della volontà del governo di trovare consenso nel paese, recepire le preferenze dei principali agenti del sistema economico.

Nel 1870 la Destra piemontese, e in specie Sella e il ministro dell'Agricoltura Castagnola, delinearono un progetto generale con cui regolare il settore finanziario: il disegno di legge «sulla libertà delle banche». In esso si definivano i modi di superamento della circolazione abusiva e della carenza dei servizi bancari messi in evidenza dalla Commissione parlamentare sul corso forzoso. Il progetto di legge – fatta eccezione per il titolo – non

richiamava però alla libertà degli istituti bancari americani, ma piuttosto agli usi di quelli inglesi che, essendo ritenuti leader del settore, si pensava fossero in grado di anticipare i comportamenti futuri sui mercati continentali. Il fenomeno osservato, cioè la sostituzione da parte delle società per azioni bancarie britanniche di moneta bancaria (depositi) alle banconote, appariva del resto confermato nel mercato italiano dal progressivo affermarsi delle banche popolari, che utilizzavano principalmente il deposito come mezzo nei pagamenti interni alla loro rete di credito.

Il disegno di legge proponeva, in coerenza con questi criteri, che le banche, anche se costituite come società per azioni, fossero rivolte a esercitare «solo forme di credito a breve termine» (sconti di cambiali commerciali fino al massimo di sei mesi), e fossero escluse dalla possibilità di operare in borsa. La scelta da un lato intendeva garantire al mercato italiano un percorso di modernizzazione, la «naturale» evoluzione dalla banca di sconto verso la banca di deposito, così come avveniva nella più moderna Inghilterra; dall'altro, voleva consentire all'autorità di vigilanza – in ultimo al governo – di rinunciare a porre in atto difficili, se non impossibili, misure di monitoraggio sulla circolazione abusiva. Ci si rendeva conto in modo realistico che era impossibile interrompere con azioni amministrative l'attività delle banche che avevano emesso fino a quel momento – abusivamente – i biglietti di piccolo taglio con cui avevano «annodato clientela e tanti interessi che non sarebbe stato né possibile, né prudente spezzare in un sol colpo». Così – ben sapendo che «quando si tratti di attuare» dei principi liberisti «la parte minore di garanzie è quella che si definisce e si impone con un obbligo giuridico, la parte maggiore e più efficace è quella che non si può scrivere nella legge, perché dipende dai costumi e dalla moralità» (SELLA 1870, p. 23) – si auspicava che la diffusione dei depositi e dei biglietti legali di piccolo taglio, da parte di banche locali, avrebbe sanato la condizione di illegalità sostituendosi alla moneta abusiva. Un'idea opposta a quella di Gresham, secondo il quale la moneta cattiva scaccia la buona. Si riteneva inoltre che la legge, pur consentendo la libertà di emissione alle banche locali, non avrebbe portato a un effettivo rischio di sovraemissione monetaria poiché sulla libertà di quelle banche agiva la «sottile vigilanza del vicino di casa» (ivi, p. 21). Obiettivo ultimo del disegno di legge Sella-Castagnola era dunque quello di favorire la riforma dell'ordinamento del credito in modo indiretto, dando libertà di azione agli operatori nella promozione dell'offerta di servizi e al pubblico nella scelta dell'operatore a cui rivolgersi.

I contrasti interni alla maggioranza di governo non consentirono però una riforma così radicale. Si ebbe così da un lato il ritiro del provvedimento, dall'altro un atteggiamento pragmatico del governo, volto ad agire con decreti, senza intervenire su condizioni di conflitto, al fine di accentuare la necessità di nuove norme. Due esempi indicano con forza queste scelte.

Al criterio di ordinamento liberale, che vedeva nella parità del bilancio statale la condizione di contesto utile alla promozione della libera iniziativa dei singoli operatori sul mercato, Sella associò la possibilità di finanziare – nel breve e medio periodo – la spesa pubblica con moneta. Egli ritenne questa scelta vantaggiosa rispetto a quella di emettere titoli di debito e assumere l'onere degli interessi, con il pericolo di non poter poi raggiungere l'obiettivo della parità di bilancio. Tornato alle Finanze nel 1870, dopo aver promosso un mutuo di 50 milioni con la Banca nazionale, lo estese così a 150 milioni nel 1871, e ancora nel 1872 promosse una convenzione (legge 19 aprile, n. 759) con cui il credito veniva aumentato a 300 milioni; condizioni che portarono il totale di indebitamento – garantito da titoli – verso gli istituti di emissione a circa un miliardo di lire correnti: valore che faceva salire il rapporto debito prodotto nazionale vicino all'unità (FRANCESE, PACE 2008, p. 20).

L'esempio di un cosciente mancato intervento può trarsi dall'azione in negativo del ministro Castagnola in merito alla circolazione abusiva. La sua posizione risulta nel primo biennio Settanta palesemente pragmatica non solo in quanto promotore della legge citata, ma anche in quanto artefice – da lì a pochi mesi – dei provvedimenti che ne

delimenteranno la fine. Ebbene nel 1872, a fronte delle denunce dell'Ufficio di ispezione di Bologna sull'aumento della circolazione abusiva della Banca di Romagna, che chiedeva un intervento sanzionatorio, ricordò che quella circolazione non era formalmente «repressa» né «vietata», per cui il ministero «non poteva intervenire» (ACS, MAIC, Banca di Romagna, 1872).

Come indicato dalle tabelle 1 e 2, la scelta pragmatica del governo non risolse il conflitto sulla circolazione abusiva né favorì la crescita diffusa nell'uso dei depositi: nelle regioni meridionali, se considerati in riferimento alla popolazione residente essi restarono vicini a un settimo della media nazionale.

TAB. 1. Circolazione cartacea abusiva al 31 dicembre, migliaia di lire correnti

	BANCHE POPOLARI ORDINARIE	TOTALE
1865	10	10
1866	1.311	1.311
1867	1.821	1.821
1868	13.000	13.000 ¹
1869	12.000	12.000 ²
1870	10.942	11.046 ³
1871	16.127	19.608
1872	29.192	37.329 ⁴
1873	24.683	32.760
1874	14.175	21.401
1875	3.464	8.700
1876	932	7.884

¹ Il totale non include 5.000 migliaia di lire, emesse da «enti e privati»; ² Il totale non include 6.000 migliaia di lire, emesse da «enti e privati»; ³ Il totale non include 4.958 migliaia di lire, emesse da «enti e privati»; ⁴ Il totale non include 7.510 migliaia di lire, emesse da «enti e privati».

Fonte: De Mattia 1967

Se nonostante ciò si venne a una riforma dell'ordinamento fu perché il settore del credito fu interessato dal basso da una crescita rilevante; nuovi operatori, le banche popolari, proposero nuovi metodi di lavoro e applicarono nuove regole. La diffusione di questi istituti di credito locale è un tema molto vasto: di esso qui si considera solo l'aspetto relativo ai cambiamenti suscitati nell'ordinamento (PECORARI 1999).

TAB. 2. Distribuzione territoriale dei depositi

	1860		1880	
	A	B	A	B
Ex Regno di Sardegna	7	1,7	259	55,8
Lombardia e Veneto	89	15,9	519	79,9
Emilia, Marche e Umbria	22	6,5	160	43,3
Toscana	26	13,2	212	96,2
Lazio	14	18,8	75	83,1
Province meridionali	–	–	68	6,5
Totale	158	6,3	1.293	45,4

A = in milioni di lire; B = lire per abitante

Fonte: Sannucci 1990

Parsimonia e laboriosità furono, per i fondatori delle società industriali nell'Europa del XIX secolo, i principi cui improntare l'educazione sociale. La classe politica moderata ebbe la convinzione che a questi valori fossero dovuti il processo di crescita civile e il progresso economico. Era inteso che il risparmio si traducesse, per il naturale comportamento della classe media, in investimento e questo in un vantaggio per le generazioni future, poiché un'attività produttiva più capitalizzata avrebbe aumentato profitti, rendite e salari. Era questo patto sociale implicito a rendere tollerabile la disparità nella distribuzione del reddito.

Sull'interpretazione della natura del credito come strumento per favorire il «temperamento» delle diseguaglianze avevano portato attenzione gli economisti classici, proponendone la relazione con le categorie di capitale, di investimento, di profitto finanziario (interesse). Dal loro bagaglio teorico prese le mosse la riflessione di Luzzatti, che non intervenne sulle categorie, ma sui principi che da queste potevano tradursi in azione generando una maggiore uguaglianza sociale. Si unì a ciò in modo netto la volontà di esercitare un'azione morale, «religiosa» verso le classi popolari, promuovendo l'idea della complementarità tra capitale e lavoro, in aperta opposizione con quella della conflittualità diffusa dagli esponenti del movimento socialista.

L'istituzione in grado di superare i costi di transazione delle banche di credito (aventi natura assicurativa e di agenzia) fu ispirata all'esperienza bancaria austriaca e tedesca, all'uso su quei mercati di un patto di mutualità tra i proprietari delle azioni del capitale con cui si costituiva la «banca popolare»: in ultimo dunque nel vincolo associativo posto a garanzia del credito. Questa «nuova» società bancaria, essendo finalizzata ad assicurare un vantaggio al lavoro attraverso la transazione creditizia del capitale, differiva così nei suoi fondamenti, prima ancora che nella sua gestione, dalle banche costituite per ottenere profitti finanziari.

Luzzatti ne indicò in modo efficace la natura: «gli Istituti attuali [le banche commerciali] sono una riunione di capitalisti che fanno prestiti a chi ne abbisogna; quelle invece di cui ora parliamo sono banche costituite per ricercarli; le prime insomma offrono credito le seconde lo domandano». Condizione «che consente di ottenere tutti i vantaggi della diffusione del credito evitandone i danni, perché coloro che lo desiderano devono rendersene meritevoli». Egli ritenne infatti che il credito dovesse essere esercitato solo verso coloro che «per educazione sociale e professionale, avessero le capacità di impiegarlo», condizione dimostrata dalla precedente loro capacità di depositare risparmio (LUZZATTI 1863, p. 34).

Riferendo il vantaggio sociale della banca popolare all'acquisizione della maggiore disponibilità di finanziamento del lavoro, prima che alla disponibilità in assoluto del capitale

TAB. 3. Distribuzione territoriale delle operazioni di sconto e di anticipazione effettuate dagli istituti di credito e dalle banche di emissione nel 1881 (milioni di lire)

	BNR	BNT	BTC	BR	BN	BS	TOTALE	ALTRI*
Ex Regno di Sardegna	476,7	–	–	–	76,4	–	553,1	989,0
Lombardia e Veneto	516,5	–	–	–	10,1	–	526,6	677,0
Emilia, Marche e Umbria	193,6	–	–	–	–	–	193,6	215,0
Toscana	136,9	155,2	47,6		47,9	3,6	391,2	236,0
Lazio	42,9	–		127,0	34,6	40,5	245,0	301,0
Province meridionali	259,8	–	–		297,5	76,2	633,5	367,0
Totale	1.626,4	155,2	47,6	127,0	466,5	120,3	2.543,0	2.785,0

BNR = Banca nazionale nel Regno d'Italia; BNT = Banca nazionale toscana; BTC = Banca toscana di credito; BR = Banca romana; BN = Banco di Napoli; BS = Banco di Sicilia.

(*) Banche popolari, società ordinarie di credito, istituti di credito agrario.

Fonte: Sannucci 1990

versato, Luzzatti riservò attenzione alla raccolta e ai depositi. Diversamente dal modello tedesco, le banche popolari italiane si qualificarono così per la possibilità di ricevere depositi anche dai non soci. Fu questa loro peculiarità a determinarne la rilevanza all'interno del settore creditizio, fino in ultimo a modificare il peso relativo delle sue componenti societarie, come mostra la tabella 3, nella quale si evidenzia che gli istituti di emissione divennero all'inizio degli anni Ottanta componente non più dominante, almeno nelle macro regioni Nord e Centro.

Ordinamento liberale e modalità verticale

Nel triennio 1870-72 si registrò la nascita di un numero di aziende bancarie triplo rispetto a quello degli anni precedenti; la ragione può essere certo rinvenuta nella maggiore libertà nella regolazione delle attività, ma deve essere anche associata alla crescita commerciale, così come a quella dell'attività dei cantieri edili aperti a Firenze e Roma e non in ultimo all'avvio della costituzione delle reti dei servizi di pubblica utilità. L'inversione del ciclo economico mostra infatti – a fronte del permanere delle stesse regole – un brusco freno della crescita e, immediatamente a seguire, la crisi di molte aziende bancarie (POLSI 1993, pp.163-174). La crisi commerciale e l'instabilità finanziaria che ne seguì imposero in ultimo un ricorso a soluzioni prescrittive anche da parte del governo. Castagnola fermò per mezzo di una circolare rigorosa la circolazione abusiva dei biglietti, pena l'annullamento del diritto di esercizio; Sella chiese l'obbligo di adeguamento tra uscite ed entrate, tramite conseguente aumento delle imposte o rinuncia alla spesa. Lo shock legato ai rapido ridefinirsi degli obiettivi di governo non fu accettato dalla maggioranza parlamentare, che si orientò verso il ritiro della fiducia. L'assunzione di responsabilità del governo fu quindi di seguito assunta dal gruppo più moderato della Destra, incline a servirsi di azioni di comando amministrativo prima che di politiche fiscali. Alla caduta del governo Lanza e all'allontanamento di fatto da una posizione di comando di Sella seguì così l'ascesa delle correnti «stataliste», politicamente rappresentate da Luzzatti e Minghetti; furono queste a completare il percorso di riforma avviato nei primi anni Settanta. Ciò avvenne attraverso l'integrazione tra principi liberali e principi prescrittivi. Il disegno di legge di Minghetti del 1874 sulla «disciplina» dell'emissione ne costituisce un caso rilevante.

La riforma fu attuata nel modo seguente: il regime di duplice circolazione dei biglietti (una a carattere nazionale e inconvertibile, quella dei biglietti della Banca nazionale, e una locale e convertibile, sostenuta dagli altri istituti di emissione) fu sostituito con un regime a unica circolazione, fondato su una banconota inconvertibile emessa per conto dello Stato da un ente consortile costituito dall'insieme dei sei istituti di emissione attivi al 31 dicembre 1873. L'art. 15 stabilì inoltre che gli istituti del Consorzio erano tenuti ad accettare «scambievolmente» i propri rispettivi biglietti e a cambiarli con biglietti del consorzio o in metallo. Un decreto successivo del governo impose poi che questa funzione, definita «riscontrata», avvenisse al più tardi ogni sette giorni.

La legge ebbe inoltre notevole rilievo in quanto annullò qualunque privilegio funzionale tra i componenti il Consorzio; tutte le banconote furono assoggettate a identici rapporti e vincoli di copertura frazionaria. Il volume dell'emissione di ogni istituto non poteva superare in biglietti del consorzio (non convertibili) il totale di quanto concesso a credito al governo al 31 dicembre 1873; in biglietti propri (convertibili) né il terzo del capitale versato, né di quello in cassa. Il Consorzio non ebbe alcuna autorizzazione diversa da quella d'emissione, che fu vincolata in termini quantitativi al totale del debito già assunto dallo Stato verso l'insieme degli istituti consortili. Il debito pregresso – pari a un miliardo di lire – venne così a dare un tetto noto e credibile al volume della circolazione in

corso forzoso; iniziativa con cui si mirava sia a contrastare l'aggio sulle monete metalliche in uso negli scambi nazionali sia a frenare la spinta della spesa pubblica.

Con la legge Minghetti (legge 30 aprile 1874, n. 1920) il Parlamento definì un'azione di delega della sua funzione monetaria a un ente privato, il Consorzio costituito tra gli istituti di emissione operativi nei contesti regionali. Questa azione di «pluralità di emissione disciplinata» fu intesa come strumento utile all'integrazione tra i diversi segmenti del mercato finanziario. Gli istituti di emissione diedero così corso, in associazione con il governo, alla produzione congiunta di un bene pubblico: un sistema dei pagamenti più stabile e più efficiente. Questa nuova condizione del sistema dei pagamenti fu evidenziata dal corso dell'aggio (il prezzo da pagare per la conversione delle banconote in monete metalliche). Questo, che era salito da 5 centesimi per ogni lira nel 1871 a 14 nel 1873, scese a 12 subito dopo l'approvazione della legge, e tornò ad essere vicino allo zero nella seconda metà del decennio.

In conclusione, quindi, il primo periodo dell'ordinamento liberale (1869-73) risultò caratterizzato dal prevalere di un indirizzo «al mercato» che portò a una scelta di delegificazione e di politiche monetarie espansive. Esse indussero alla formazione di un sistema di credito orizzontale che ebbe come principali specificità la crescita e la diffusione del segmento delle banche popolari. Successivamente (1874-83) la difficoltà di mantenere una condizione di cambio stabile verso il franco e la sterlina – ritenuta in grado di compromettere il disegno politico del «pareggio», ossia il ripristino dell'equilibrio tra entrate e uscite nel bilancio dello Stato – indusse il Parlamento a modificare le proprie scelte.

Si tornò dunque a favorire un sistema di gestione bancaria di tipo verticale. Diversamente da quanto era accaduto negli anni Sessanta, si ritenne però più efficace agire non sulle norme (sugli statuti delle società di credito, sulla tipologia delle operazioni loro consentite ecc.), ma sui comportamenti, regolando il totale dell'offerta di moneta di cui gli operatori venivano a disporre. Ciò avvenne principalmente tramite la definizione delle regole sui tassi di interesse e sulla circolazione delle cambiali.

In questa nuova forma di sistema piramidale si ebbero tre livelli: quello di base che comprendeva tutti gli operatori (famiglie, aziende ecc.), quello intermedio che comprendeva l'insieme degli istituti di credito, quello di vertice che comprendeva gli istituti di emissione. Il sistema veniva così dunque ad essere regolato dal prezzo e dalla quantità con cui il mezzo di pagamento offerto dal vertice, la moneta bancaria, era reso disponibile per le operazioni di credito (RIPA DI MEANA, SARCINELLI 1992).

Dualismo nei mercati di credito e fragilità nelle norme di vigilanza

Il sentiero di evoluzione istituzionale definitosi nel processo di unificazione fu associato a due fenomeni molto significativi: da un lato la condizione di dualismo nel settore bancario e, dall'altro, la fragilità delle norme di vigilanza. Entrambe queste condizioni furono alimentate dal permanere di una rilevante differenziazione nelle tipologie di intermediari attivi nelle aree settentrionale e meridionale.

La condizione di dualismo risulta evidente quando si guardi alla struttura degli intermediari e alla loro attività di esercizio. Le regioni settentrionali risultano infatti caratterizzate, oltre che da aziende bancarie più numerose e maggiormente capitalizzate, anche dalla diffusione di nuovi tipi di operatori, le banche popolari, così come dalla riduzione dell'attività commerciale degli istituti di emissione e delle casse di risparmio. Nelle aree meridionali, invece, questi fenomeni risultano molto deboli o assenti (CONTI 2000, pp. 381-435).

Il quadro di differenziazione fra le due macro-regioni è rafforzato dall'evidenza sull'attività delle casse di risparmio, unica categoria di intermediari per cui è possibile fare

un confronto intertemporale. Mentre nell'area centro-settentrionale la loro azione di credito commerciale si ridusse nel ventennio postunitario a fronte di un aumento di operazioni in titoli, nel Mezzogiorno l'incidenza del volume delle cambiali scontate sul totale di attivo fu molto maggiore di quello della media nazionale (tab. 4).

TAB. 4. Forme di impiego delle casse di risparmio nelle diverse regioni
(in percentuale dei fondi amministrati)

	1860				1880			
	A	B	C	D	A	B	C	D
Piemonte	2,0	15,7	53,0	17,6	6,9	15,1	45,3	27,4
Liguria	–	4,5	4,5	–	3,2	8,7	5,1	2,0
Lombardia	5,3	75,1	6,9	1,0	1,2	13,4	54,6	12,1
Veneto	11,8	2,9	5,9	79,4	7,3	33,0	33,4	16,6
Emilia	50,5	24,1	5,3	13,6	31,9	16,9	26,5	6,2
Marche	55,9	11,8	–	11,8	63,0	9,4	2,6	6,2
Umbria	50,0	8,3	–	41,7	69,2	11,0	–	5,5
Toscana	–	6,9	5,4	76,2	0,1	22,1	42,4	22,5
Lazio	0,7	43,7	14,8	16,9	2,1	47,5	29,7	1,3
Abruzzo	–	–	–	–	84,6	–	7,7	–
Mezzogiorno	–	–	–	–	26,5	7,4	13,2	25,0
Sicilia	–	–	–	–	37,0	7,3	49,7	1,2
Totale	11,0	49,1	8,2	18,7	10,9	17,9	40,5	12,3

A = portafoglio; B = crediti ipotecari; C = titoli; D = crediti chirografari (prevalentemente a corpi morali)

Fonte: Morsiani 1941

Il secondo processo attiene ai caratteri originali della stabilità finanziaria resa possibile dalla normativa adottata. In estrema sintesi, si può osservare che l'esperienza del primo ventennio portò a ottenere l'obiettivo di stabilità attraverso l'uso incrociato di ordinamento liberale e gestione verticale. Quest'ultima modalità, sebbene inefficace quando unita a modalità amministrative (per esempio non fu in grado di impedire il diffondersi di monete abusive, né di monitorare con efficacia l'azione di istituti tendenzialmente portatori di instabilità come le prime esperienze di credito mobiliare e quelle delle «banche del popolo») (POLSI 1993, pp. 58, 202), risultò efficace quando riproposta secondo principi liberali, cioè lasciando al mercato la funzione di definire prezzo e tempo di durata del credito concesso.

Bisogna sottolineare però che, a differenza di quanto era accaduto con la prima esperienza di ordinamento prescrittivo, quella degli anni Sessanta, a seguito della legge Minghetti l'ordinamento liberale delegò di fatto – in modo non formale, senza precisi atti giuridici – l'azione di vigilanza sul sistema finanziario alla Banca nazionale. Essa, infatti, in quanto depositaria della maggiore quota di riserve, assumeva il compito, suppletivo rispetto al governo, di disciplinare in modo discrezionale il mercato finanziario attraverso le politiche monetarie e creditizie, cedendo cioè maggiori o minori quote di moneta metallica agli altri operatori del consorzio. Questa condizione suppletiva poté essere esercitata solo fino al ripristino della convertibilità delle banconote, nel 1881-83.

Successivamente all'abolizione del corso forzoso, non essendo state introdotte norme specifiche di vigilanza strumentale, ogni istituto di emissione poteva accedere al cambio delle banconote degli altri istituti e, attraverso questa operazione, dotarsi di ulteriori quote di riserva (moneta coniata). A questa condizione erano indotti gli istituti di emissione «concorrenti» della Banca nazionale, poiché l'acquisizione di riserve consentiva loro di sostenere un aumento dell'attività e della circolazione (cfr. tab. 5, colonna 4).

TAB. 5. Conversione della cartamoneta e cambio dei biglietti
(dati espressi in milioni di lire)

	Turnover: tutti gli istituti di emissione con il pubblico	Cambio: Banca nazionale con le altre 5 banche	Cambio: le altre 5 banche con la Banca nazionale	Flusso netto di riserve verso la Banca nazionale	Cambio: totale fra tutti gli istituti di emissione
1877	490,5	38,3	284,5	246,2	380,0
1878	371,2	62,2	270,0	207,8	480,7
1879	494,5	254,8	309,0	54,2	698,8
1880	609,0	365,3	319,5	-45,8	770,1
1881	568,8	381,0	251,3	-129,7	700,9
1882	528,6	338,9	437,8	98,9	882,4
1883	395,8	575,4	601,1	25,7	1.248,2
1884	334,0	870,1	579,8	-290,3	1.800,8
1885	426,2	1.424,6	1.074,7	-349,9	2.981,6
1886	340,9	1.559,8	1.510,9	-48,9	3.529,9
1887	432,8	1.782,4	-	-	4.125,7
1888	352,9	1.850,2	-	-	4.175,9
1889	375,5	1.736,0	-	-	3.756,8
1890	374,3	1.393,3	-	-	3.110,9
1891	358,2	863,4	-	-	2.004,1

Fonte: Ripa di Meana, Sarcinelli 1992

TAB. 6. Bilanci degli istituti di emissione, sofferenze al 31 dicembre*

	BANCA NAZIONALE	BANCO DI NAPOLI	BANCO DI SICILIA	BANCA NAZIONALE TOSCANA	BANCA TOSCANA DI CREDITO	BANCA ROMANA	TOTALE
1875	2,8	36,5	18,8	7,7	0,9	12,5	8,7
1876	2,3	39,5	65,5	10,4	0,7	10,5	10,5
1877	3,0	33,0	13,5	5,0	0,7	26,0	8,2
1878	2,4	18,8	16,1	10,8	1,4	4,1	5,6
1879	0,9	5,2	2,3	4,6	0,5	3,6	2,1
1880	0,8	3,3	0,9	3,0	1,6	2,9	1,5
1881	0,6	2,2	0,4	1,7	1,1	3,8	1,1
1882	1,7	2,8	2,1	2,1	0,3	5,1	2,1
1883	1,2	5,1	0,6	3,1	1,1	5,9	2,0
1884	0,6	2,5	1,1	4,5	0,4	4,0	1,3
1885	0,6	1,9	1,1	2,0	0,9	1,6	1,0
1886	1,0	1,9	0,5	3,3	0,8	2,5	1,3
1887	2,6	2,2	8,6	2,5	0,6	2,3	2,8
1888	4,2	3,8	9,5	3,3	0,5	8,0	4,5
1889	4,5	4,1	17,2	3,4	0,5	6,6	5,2
1890	9,2	11,7	1,2	2,8	0,6	9,1	9,1
1891	9,1	6,6	2,6	5,5	2,2	10,2	7,8

* I dati sono in millesimi del totale di bilancio, sono al lordo della quota delle sofferenze temporanee (cioè della porzione di debiti incassati entro l'anno)

Fonte: Ripa di Meana, Sarcinelli 1992

Così ordinato, il sistema risultò però sottoregolato e come tale esposto a instabilità (RIPA DI MEANA, SARCINELLI 1992). Ciò evidenzia da un lato la debolezza di norme prudenziali nell'ordinamento di vigilanza introdotto con la legge del 1874, dall'altro il permanere di una forte eterogeneità nei livelli medi di rischio e insolvenza fatti registrare dai diversi istituti di emissione (tab. 6). Quell'eterogeneità, considerandone la grande dimensione – dieci volte maggiore quelli del Banco di Napoli rispetto alla Banca nazionale –, non può che essere attribuita, almeno in gran parte, alle diverse condizioni in cui gli enti si trovarono a operare. Di questa valutazione si ha conferma confrontando la diversa attività di uno stesso tipo di operatore, la Cassa di risparmio, nelle due macroaree settentrionale e meridionale (cfr. tab. 4).

Le crisi del 1887 e del 1893 misero in evidenza questi limiti e aprirono la strada al loro superamento per mezzo di un nuovo ordinamento del credito, quello settoriale, nel quale tornarono a prevalere le scelte prescrittive dei governi e l'orientamento verticale nella prassi degli operatori (PITTALUGA, CAMA 2004; CIOCCA 2007).

A un secolo di distanza, negli anni Novanta del Novecento, il processo di integrazione tra il mercato nazionale e quello europeo ha indotto a nuove e rilevanti modifiche: «norme che vietavano o che imponevano sono state attenuate, cancellate; norme che consentono, orientando sono state introdotte» (CIOCCA 2000, p. 91). L'ordinamento si è nuovamente rivolto a scelte liberali e alla maggiore efficacia del loro disegno hanno concorso la memoria e la conoscenza delle esperienze passate.

Bibliografia

- G. ALLIEVI, *Relazione*, in *Atti della Commissione Giulini per l'ordinamento temporaneo della Lombardia 1859*, a cura di N. Raponi, Giuffrè, Milano 1962.
- F. BELLI, A. SCIALOJA, *Alle origini delle istituzioni capitalistiche in Italia: il Sindacato governativo sulle società commerciali e gli istituti di credito (1866-69)*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1972, 3, pp. 36-52.
- G. BOCCARDO, *Credito*, in *Dizionario della economia politica e del commercio*, Franco, Torino 1857-1861.
- G. BOCCARDO, *La Banca d'Italia. Considerazioni*, Pellas, Genova 1863.
- C. CARDARELLI, *La questione bancaria in Italia dal 1860 al 1892*, in *Ricerche per la Storia della Banca d'Italia*, 1° vol., *Rapporti monetari e finanziari internazionali, 1860-1914*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 105-180.
- C. CARRIERO, P. CIOCCA, M. MARCUCCI, *Diritto e risultanze dell'economia nell'Italia unita*, in *Storia economica d'Italia*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 455-529.
- C. CAVOUR, *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del regno d'Italia. Carteggi di Camillo Cavour con Villamarina, Scialoja, Cordova, Farini, ecc.*, a cura della Commissione editrice, 5 voll., Zanichelli, Bologna 1949-1954.
- P. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.
- P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica dell'Italia (1796-2005)*, Bollati Boringhieri, Torino 2007.
- L. CONTE, *La Banca Nazionale. Formazione e attività di una banca di emissione (1843-1861)*, Esi, Napoli 1990.
- G. CONTI, *Creare il credito, arginare i rischi. Il sistema finanziario tra nobiltà e miserie del capitalismo italiano*, il Mulino, Bologna 2007.
- C. DE CESARE, *Il sindacato governativo, le società commerciali e gli istituti di credito nel Regno d'Italia*, Pellas, Firenze 1867.
- R. DE MATTIA, *L'unificazione monetaria italiana*, Ilte, Torino 1959.
- R. DE MATTIA, *I bilanci degli istituti di emissione italiani dal 1845 al 1936, altre serie storiche di interesse monetario e fonti*, Banca d'Italia, Roma 1967.
- S. FENOALTEA, *L'economia italiana dall'Unità alla Grande Guerra*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- M. FRANCESE, A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'unità ad oggi. Una ricostruzione della serie storica*, «Questioni di economia e finanza», 31, Banca d'Italia, Roma 2008.
- C. GIANNINI, *L'evoluzione del sistema dei pagamenti: una sintesi teorica*, «Moneta e Credito», 1988, pp. 187-214.
- S. LA FRANCESCA, *Storia del sistema bancario italiano*, il Mulino, Bologna 2004.
- L. LUZZATTI, *La diffusione del credito e le banche popolari*, Sacchetto, Padova 1863.
- G. MANNA, *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo, ossia introduzione alla scienza e alle leggi dell'amministrazione pubblica*, Nobile, Napoli 1860.

- G. MANNA, *Fusione tra la Banca Nazionale e la Banca Nazionale Toscana e approvazione dello statuto della Banca d'Italia*, in Atti Parlamentari, Senato, Leg. VIII (1863), Sess. II, documento n. 62.
- T. MARTELLO, A. MONTANARI, *Stato attuale del credito in Italia e notizie sulle istituzioni di credito straniere*, Salmin, Padova 1874.
- G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, il Mulino, Bologna 1996.
- G.B. MORSIANI, *Notizie storiche sulle casse di risparmio*, Tipografia Compositori, Bologna 1941.
- D.C. NORTH, *Capire il processo di cambiamento economico*, il Mulino, Bologna 2006.
- M. ONADO, *La lunga rincorsa: la costruzione del sistema finanziario*, in *Storia economica d'Italia*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 381-455.
- P. PECORARI (a cura di), *Le banche popolari nella storia d'Italia*, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia 1999.
- G. PESCOLIDIO, *Arretratezza e sviluppo*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, 2° vol., *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, Laterza, Roma-Bari 1995, pp. 217-328.
- G.B. PITTALUGA, *La monetizzazione del regno d'Italia*, in *Il progresso economico dell'Italia. Permanenze, discontinuità, limiti*, a cura di P. Ciocca, il Mulino, Bologna 1994, pp. 177-206.
- G.B. PITTALUGA, G. CAMA, *Banche centrali e democrazia. Istituzioni, moneta e competizione politica*, Hoepli, Milano 2004.
- A. POLSI, *Alle origini del capitalismo italiano. Stato, banche e banchieri dopo l'Unità*, Einaudi, Torino 1993.
- A. RIPA DI MEANA, M. SARCINELLI, *Unione monetaria, competizione valutaria e controllo della moneta: è d'aiuto la storia italiana?*, in *Monete in concorrenza. Prospettive per l'integrazione monetaria europea*, a cura di M. De Cecco, il Mulino, Bologna 1992, pp. 81-127.
- M. ROCCAS, *L'Italia e il sistema monetario internazionale dagli anni Sessanta agli anni Novanta del secolo scorso*, in *Ricerche per la Storia della Banca d'Italia*, 1° vol., *Rapporti monetari e finanziari internazionali, 1860-1914*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 1-69.
- R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano*, a cura di Id., Donzelli, Roma 1995, pp. 126-186.
- R. ROMEO, *L'Italia liberale. Sviluppo e contraddizioni*, il Saggiatore, Milano 1987.
- V. SANNUCCI, *Molteplicità delle banche di emissione: ragioni economiche ed effetti sull'efficacia del controllo monetario (1860-1890)*, in *Ricerche per la Storia della Banca d'Italia*, 1° vol., *Rapporti monetari e finanziari internazionali, 1860-1914*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 181-218.
- R. SCATAMACCHIA, *Azioni e azionisti. Il lungo Ottocento della Banca d'Italia*, Laterza, Roma-Bari 2008.
- F. SCOTI, *Osservazioni sul rapporto letto nell'adunanza degli azionisti della Banca nazionale tenuta in Torino il 7 ottobre 1863 intorno al progetto di statuto per la Banca d'Italia*, Barbèra, Firenze 1863.
- Q. SELLA, S. CASTAGNOLA, *Sulla libertà delle banche*, Atti Parlamentari, Camera, Leg. X (1870), Sess. II, documento n. 49.
- F. SPINELLI, *Per una storia monetaria dell'Italia*, 2 voll., Giappichelli, Torino 1989-1990.
- G. TONIOLO, L. CONTE, G. VECCHI, *Monetary Union, Institution and Financial Market Integration: Italy, 1862-1905*, «Exploration in Economic History», 2003, pp. 443-461.
- M. WEBER, *Economia e società*, Comunità, Roma 2005.

Bilancio e finanza pubblica

Fra i compiti più ardui che i governi del nuovo Stato dovettero affrontare va annoverata la costruzione della finanza pubblica, la colonna su cui l'amministrazione italiana doveva poggiare per dimostrare solidità e affidabilità agli occhi dei propri cittadini e delle potenze straniere. Non si trattò affatto di applicare semplicemente all'Italia l'impalcatura fiscale del Regno di Sardegna, perché anche questa, che era certamente la più avanzata fra quelle degli Stati preunitari, si rivelò inadeguata ai bisogni del nuovo Regno. Occorsero creatività e coraggio, se non si voleva che le aspettative di progresso venissero frustrate da una finanza povera e squilibrata, come notò pubblicamente Quintino Sella varie volte e in particolare in un suo famoso discorso del 14 aprile 1865:

Vi erano due strade da tenere nella formazione del Regno d'Italia [...] Alcuni [...] ed erano i più paurosi [...] hanno potuto credere che si potesse mettere una specie di spegnitoio sopra il bisogno prepotente di lavoro, di movimento sorto in tutto il Regno, sopra questa spontanea necessità di nuova vita, e si dovessero continuare le spese in corrispondenza alle piccole risorse che avevano gli antichi Stati, e che finalmente non occorresse affrettare tanto l'unificazione, ma convenisse andare avanti lemme lemme, adagino, con tutto il nostro comodo. Noi abbiamo scelto una via diametralmente opposta; noi ci siamo gettati animosamente a soddisfare i bisogni di civiltà, di progresso che traspiravano da tutte le parti della popolazione italiana [...] L'Italia dunque, a parer mio, ha fatto benissimo a gettarsi animosamente in tutte queste spese per provvedere ai bisogni dell'incivilimento e del progresso.

Vale dunque la pena di ripercorrere la situazione della finanza pubblica negli Stati preunitari e i provvedimenti che via via vennero concepiti e realizzati dai primi governi del Regno per comprendere la grandezza del disegno che venne perseguito e che valse all'Italia quella stabilità finanziaria che le permise di entrare senza tentennamenti nel novero dei pochi paesi capaci di percorrere irreversibilmente la strada della modernizzazione. In questo percorso, incontreremo vari protagonisti, ma due si stagliano fra tutti: Quintino Sella e Marco Minghetti.

Quintino Sella nacque da una famiglia di lanieri di Biella (sua madre ebbe 20 figli, di cui 10 sopravvissero), ma non lavorò nell'impresa di famiglia; si laureò in ingegneria (1847), intraprendendo una carriera di ricerca nel campo degli studi cristallografici che lo portò anche all'estero. Entrato in politica nel 1860, fu ministro delle Finanze con il gabinetto Rattazzi a soli 35 anni (4 marzo-8 dicembre 1862), poi col La Marmora (28 settembre 1864-31 dicembre 1865), quindi col Lanza (13 maggio 1869-19 luglio 1873), facendo sentire la sua influenza anche nei periodi in cui non fu al governo. Fra le sue altre attività, vanno annoverate la fondazione del Club alpino italiano nel 1863 e la presidenza dell'Accademia nazionale dei Lincei.

Marco Minghetti, nato da una famiglia di proprietari terrieri benestanti del bolognese, ricevette anche attraverso numerosi viaggi all'estero una preparazione culturale molto profonda, che spaziava tra letteratura, scienza ed economia. Il suo più famoso scritto in quest'ultima disciplina titola *Della Economia Pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*. Trasferitosi in Piemonte dopo le vicende del 1848-49, collaborò con Cavour. Fu ministro dell'Interno col governo Ricasoli (17 marzo-1° settembre 1861), quindi ministro delle Finanze nel governo Farini (8 dicembre 1862-4 marzo 1863), presidente del Consiglio (24 marzo 1863-28 settembre 1864, mantenendo anche il dicastero delle Finanze), infine ancora presidente del Consiglio e ministro delle Finanze (10 luglio 1873-18 marzo 1876), un periodo quest'ultimo in cui si completò il disegno di finanza pubblica da lui condiviso col Sella.

Si tratta dunque di due personaggi di grande cultura e statura morale, che conoscevano ampiamente le più progredite realtà statuali estere e ad esse si ispirarono, come potremo vedere analizzando i singoli provvedimenti fiscali che vennero introdotti. Gli altri protagonisti, anch'essi di notevole levatura culturale e impegno civile, si inserirono senza grandi contrasti nel disegno pensato e politicamente posto in essere da Minghetti e Sella.

La situazione della finanza pubblica negli Stati preunitari

Non vi è miglior modo di presentare le grandi differenziazioni esistenti in Italia in materia fiscale che far parlare lo stesso Minghetti, il quale, in una lettera agli elettori dell'ottobre 1865, così riassumeva la situazione trovata dai governi unitari:

L'Italia in materia di ordini finanziari era forse più che in ogni altra parte della cosa pubblica dissimile, e quasi direi pugnante in sé medesima [...] Se si prendono in esame le leggi di imposta che vigevano nei vari Stati innanzi il 1859, si vedrà quanto diversificassero fra loro tranne un solo punto, cioè l'imposta prediale, ma questa medesima fondata su catasti o sopra indicazioni diverse era riscossa in diverse misure e con diverse forme. Se poi si parla delle imposte dirette su redditi non fondiari, queste in talune Provincie erano molteplici e svariatissime: in altre neppure esistevano. La stessa varietà si riscontrava nella tassa sugli affari. E quanto al dazio consumo, qui presentavasi sotto forma di canone gabellario, là sotto forma di tassa personale o focatico, in taluni luoghi apparteneva al Comune, in altri al Governo, o ad entrambi con varie proporzioni [...] Che se nelle imposte vi era varietà, e talora contraddizione, non meno diversi erano i sistemi, gli ordinamenti che alla finanza appartenevano. Amministrazioni autonome o, dove pur riunite, uffici aventi attribuzioni le più disparate fra loro, contabilità diverse, diversi metodi di percezione, Corti di conti molteplici e procedenti con criteri disformi.

In particolare, le difformità più gravi erano esistite nel Regno delle Due Sicilie, dove le entrate fiscali all'unificazione erano ferme dagli anni 1830 e derivavano solo dall'imposta fondiaria (1/3), dalle dogane (1/3), dai dazi consumo della città di Napoli, da qualcheprivativa e da qualche imposta di registro e bollo, e in Sicilia dalla tassa sul macinato. Del tutto inesistenti erano le imposte sul commercio, le professioni, le rendite finanziarie e le successioni. La consistenza delle entrate delle aree che vennero a far parte del Regno d'Italia è riportata nella tabella 1, che evidenzia l'alto livello di contribuzione del Regno di Sardegna e la grande varietà del quadro generale, con il Regno delle Due Sicilie in ultima posizione.

Gli ambienti diplomatici internazionali erano al corrente di questa situazione e i giornali inglesi, francesi e tedeschi arrivarono a mettere in dubbio la sopravvivenza del nuovo Regno a causa delle difficoltà di bilancio. Era dunque un obiettivo prioritario la costruzione di una nuova impalcatura fiscale, ma si comprende come mai essa non

TAB. 1. Entrate degli Stati preunitari nel 1860

	TOTALI (migliaia di lire)	POPOLAZIONE	PRO CAPITE (lire)
Regno di Sardegna	161.045	4.500.000	35,8
Lombardia	76.921	2.800.000	27,5
Toscana	45.543	1.800.000	25,3
Parma	16.780	500.000	33,6
Modena	12.052	600.000	20,1
Romagne	23.964	1.050.000	22,8
Marche e Umbria*	25.000	1.400.000	17,9
Napoletano**	109.429	7.000.000	15,6
Sicilia**	23.766	2.300.000	10,3
Totale	494.500	21.950.000	22,5

* stima; ** 1861, previsioni

Fonte: mie elaborazioni da PARRAVICINI 1958

potesse essere concepita in poco tempo, anche a causa degli episodi bellici nel frattempo occorsi; ci volle un decennio perché fosse interamente completata e qualche anno in più perché andasse a regime con il raggiungimento del pareggio di bilancio alla metà degli anni 1870.

Un solo passo poté essere compiuto senza indugio dal primo ministro delle Finanze del Regno, l'uomo d'affari livornese Pietro Bastogi, e fu l'unificazione dei debiti pubblici esistenti negli Stati che vennero a formare l'Italia. Con le due leggi dell'estate 1861, che istituivano il «Gran libro del debito pubblico», e provvedevano all'iscrizione dei debiti precedentemente in essere come debito consolidato del Regno d'Italia (in gran parte al 5% e in una parte minore al 3%), si diede risposta alla necessità a un tempo di ordine e di stabilità. Come disse lo stesso Bastogi in Parlamento il 29 aprile 1861:

Bisognava perché l'Italia meritasse il credito di tutta l'Europa cominciare a rispettare tutti i debiti contratti [...] Né sarebbe conveniente alla nuova Italia che essa si costituisse debitrice degli antichi prestiti e pagarli, quasi fosse procuratrice degli antichi governi. Di qui la necessità di distruggere i loro antichi titoli e sostituire a quelli un titolo italiano.

Il livello di indebitamento totale del nuovo Regno non era troppo elevato (poco più di 3 miliardi di lire dell'epoca, con una percentuale sul prodotto interno di un terzo circa), ma era destinato rapidamente ad aumentare perché la copertura della spesa in essere da parte delle entrate si attestava solo al 60%. Inoltre, ciò che si evidenziò immediatamente fu la grande preponderanza del debito ereditato dal Regno di Sardegna (60% circa del totale a fronte del 30% del Regno delle Due Sicilie), mentre le altre aree avevano contribuito solo marginalmente. In realtà, osservando l'andamento del bilancio del Regno di Sardegna tra 1830 e 1860 (FELLONI 1959), si nota un raddoppio delle entrate, ma anche picchi notevolissimi di spesa in corrispondenza con le due guerre di indipendenza (1847-50 e 1859-60), che provocarono elevati deficit di bilancio, con il decennio 1850 anch'esso sempre in deficit, sia pur contenuto, per la politica fortemente espansiva di Cavour. È interessante notare che in tutte le parti d'Italia, a eccezione del Regno delle Due Sicilie, le entrate aumentarono nel trentennio preunitario, ma in nessuna allo stesso tasso del Regno di Sardegna (ROMANI 1968). Si può dunque sostenere che il deficit cronico del Regno di Sardegna non fu dovuto a inerzia fiscale, ma a un ambizioso disegno politico-economico di espansione, indispensabile per giungere all'unificazione, disegno che non poteva essere interamente supportato dalla tassazione.

I fondamenti del nuovo sistema impositivo

Le imposte sugli affari

L'opera di unificazione normativa incominciò dalle imposte indirette sugli affari, perché era il settore in cui tutte le legislazioni fiscali precedenti erano attrezzate, con un'influenza manifesta del modello francese (a eccezione della Lombardia). Fu già Bastogi a presentare una legge in merito nel luglio 1861, sempre sul modello francese dell'imposta di registro, che comprendeva però anche l'imposta di successione, non presente nel Regno delle Due Sicilie. La disparità esistente subito prima dell'unificazione è dimostrata dalla tabella 2, da cui emerge l'alto livello di questo tipo di tassa nel Regno di Sardegna in confronto agli altri Stati.

TAB. 2. Entrate da tasse di registro nel 1860

	POPOLAZIONE	ENTRATE (migliaia di lire)	PRO CAPITE (lire)
Regno di Sardegna	14.825	4.500.000	3,29
Lombardia	5.388	2.800.000	1,92
Toscana	2.000	1.800.000	1,11
Parma	756	500.000	1,51
Modena	520	600.000	0,87
Romagne	1.129	1.050.000	1,08
Marche e Umbria	1.346	1.400.000	0,96
Regno delle Due Sicilie	3.473	9.300.000	0,37
Totale	29.437	21.950.000	1,34

Fonte: PLEBANO 1899

Il progetto di Bastogi estese in questo caso la legge di successione del Piemonte a tutta l'Italia, mitigandone però il rigore, con un minimo di esenzione in linea retta, con aliquote differenziate a seconda del grado di parentela e con l'esclusione delle passività. Pur con queste clausole migliorative rispetto alla legge piemontese, si calcolava di aumentare il provento totale di circa 32 milioni di lire, per l'estensione del tributo a tutti i territori. La proposta di Bastogi non andò in porto per le vicende travagliate dei primi governi, ma venne ripresa da Sella nel marzo del 1862 e approvata rapidamente, come anche la tassa di bollo, l'imposta ipotecaria e l'imposta di manomorta sui beni ecclesiastici (che sopperiva al mancato passaggio di mano per successione di tali beni). Difficile fu invece l'introduzione di una tassa interamente nuova sul movimento ferroviario, che colpiva i trasporti a grande velocità con un'aliquota del 10%, perché se ne temeva l'effetto di disincentivo del commercio, ma alla fine la tassa fu approvata, sia pur con molti voti contrari.

Tuttavia, si era ben lontani, con queste modifiche marginali, dall'aver risolto i problemi della finanza del nuovo Regno, come Quintino Sella dichiarò senza mezzi termini in un suo memorabile discorso alla Camera del 7 giugno 1862:

noi colla più grande indifferenza, senza mai tener conto del nostro passivo e del nostro attivo, senza preoccuparci mai dei mezzi coi quali si farà fronte alle spese, andiamo a votare un miliardo di spese contro mezzo miliardo di entrate! Continueremo noi ad avere un bilancio di un miliardo con un attivo di mezzo miliardo? Oppure non è giunto il tempo di dover seriamente pensare a rimettere ordine nelle finanze, e a non fare le spese se non quando si sarà sicuri di avere i mezzi per farle, se non quando si sarà provveduto con modi ragionevoli ad avere questi mezzi? [...] Non è giunto il momento di dire: dobbiamo seriamente ridurre

l'ordinario al solo necessario; dobbiamo aggiungere a questo necessario l'interesse sulle somme che occorressero in via straordinaria per la difesa nazionale e per i lavori pubblici, e dobbiamo provvedere a queste passività ricorrenti con un buon sistema d'imposte? Non è giunto il momento di prendere ad esame questo sistema delle imposte, di organizzarle definitivamente, e, quando siano organizzate, di vedere se si possa aspettarsene, entro un discreto tempo, quello sviluppo che sia tale da pareggiare, con una data loro misura, il passivo ordinario?

Sugli stessi temi ritornava Sella il 1° dicembre 1862 nel discorso di presentazione della previsione finanziaria del paese per il 1863:

Il Regno d'Italia si è formato direi in un attimo, per l'aggregazione di provincie da tanti secoli divise da altissime barriere. Le condizioni economiche di parecchie di queste provincie rese infelici per l'effetto della mala signoria o della straniera servitù, poche vie di comunicazione, quasi nessuna scuola popolare ed il commercio inceppato da quel mortale suo nemico che è l'arbitrio. Le imposte degli antichi Stati italiani in parte non piccola al momento della loro liberazione furono abrogate dai Governi provvisorii o per crederle oppressive o per affezionare le popolazioni al nuovo ordine di cose. Finalmente le spese del nuovo regno sono relativamente maggiori della spesa totale degli antichi Stati, a cagione della necessità di portar presto la civiltà di tutte le parti del regno all'altezza dei tempi odierni, ed a compiere i supremi destini del paese [...] Quindi la necessità, o signori, di attendere a tutta possa al riordinamento delle finanze ed allo sviluppo della ricchezza, alla diminuzione delle spese non proficue ed all'accrescimento dell'entrata.

Dopo aver passato in rassegna le spese e aver chiarito che i risparmi che si potevano effettuare erano marginali, Sella ribadiva che «ad assestare le nostre finanze occorrono imposte, imposte, null'altro che imposte», mentre per far fronte alle necessità impellenti di copertura dei disavanzi, oltre all'accensione di nuovi debiti, la strada era quella dell'alienazione in una forma o in un'altra dei beni dello Stato. Rinviando a un paragrafo successivo la trattazione della finanza «straordinaria», proseguiamo qui nell'illustrazione di quella ordinaria.

L'imposta fondiaria

La prima questione affrontata fu quella della «perequazione» dell'imposta fondiaria, resa difficile dalla mancanza di un catasto uniforme sul territorio della nuova nazione. Venne prontamente istituita una commissione (l'11 agosto 1861), che mise a nudo la situazione assai diseguale dei catasti esistenti. Sostanzialmente, esistevano due tipi di catasto: quello geometrico-particellare e quello descrittivo. Il primo era basato su misurazioni che davano luogo a mappe dettagliate con l'indicazione dell'uso e della redditività dei terreni ed era in vigore nell'ex Regno di Sardegna, nel Lombardo-Veneto, nell'ex Ducato di Parma, in Toscana e nello Stato pontificio, con diversi gradi di aggiornamento. Il secondo era basato sulle denunce dei singoli possessori, a volte controllate da commissioni che usavano criteri generali (ma non una misurazione diretta), e dava luogo a gravi imprecisioni e contestazioni, non essendo accompagnato da mappe. Tale tipo di catasto era in vigore nell'ex Ducato modenese e soprattutto nell'ex Regno delle Due Sicilie. Inoltre, nei catasti particellari veniva colpito il prodotto netto ottenuto su una media di più anni, mentre nei catasti descrittivi si colpiva il reddito corrente.

In realtà, si prese in considerazione la possibilità di cambiare approccio usando l'imposta sulla rendita (proposta da Sella), ma soprattutto Minghetti si pronunciò per lasciare il catasto alla base di questo tipo di imposta. Fu dunque Minghetti che propose un «conguaglio provvisorio», da calcolarsi per compartimento sulla base di ingegnosi sistemi di rilevazione che erano stati predisposti da una Commissione nominata a tale scopo subito dopo l'unificazione. In sostanza, si raccolsero circa 750.000 contratti di compravendita di

beni immobili stipulati negli anni 1851-60 e ripartiti per tutto il territorio, oltre alle imposte che avevano qualche nesso con i prezzi di compravendita e ai tassi di interesse attribuiti ai capitali impiegati, e si ottennero quattro stime non troppo distanti fra di loro della suddivisione dell'imposta fondiaria (tab. 3), in attesa di una nuova catastrazione uniforme dei terreni.

La decisione finale presa dopo molte e accese discussioni e con numerosi voti contrari nella legge n. 1831 del 14 luglio 1864 aumentava di poco la contribuzione totale, spalmandola in modo che le distanze fra aree si smussassero. Confrontando la colonna 1 della tabella 3 (situazione precedente alla legge) con la colonna 8 (primo anno di piena vigenza della legge) si vede che Piemonte, Modenese, Toscana, Napoletano e Sicilia ebbero degli aumenti, mentre Lombardia, Parmense e le aree dell'ex Stato pontificio registrarono diminuzioni, con un restringimento della forbice tra i più tassati (i cittadini della Lombardia, che da lire 7,44 pro capite e scendevano a lire 6,33, restando sempre al limite superiore) e i meno tassati (che erano i cittadini della Sicilia, con lire 3,40 pro capite prima e lire 4,24 pro capite dopo, restando sempre al limite inferiore).

TAB. 3. Proposte alternative di suddivisione dell'imposta fondiaria e decisione finale (migliaia di lire, quando non altrimenti specificato)

COMPARTIMENTI	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Piemonte-Liguria	3,96	17.930	20.111	19.450	19.367	18.680	20.079	4,47	7,17
Lombardia	7,44	12.803	16.320	16.635	16.325	19.110	17.717	6,33	8,51
Parmense	6,65	2.404	2.404	2.396	2.314	2.776	2.501	5,00	5,45
Modenese	5,03	2.778	3.369	3.293	3.300	3.437	3.492	5,82	5,45
Toscana	3,64	9.112	8.054	8.139	8.463	7.820	8.271	4,60	3,70
Aree ex pontificie	5,06	12.400	11.796	10.982	10.734	12.027	11.571	4,72	4,35
Napoletano	4,87	31.600	30.159	31.486	32.174	33.895	33.530	5,16	4,68
Sicilia	3,40	12.142	10.217	9.970	9.756	9.626	10.185	4,24	4,23
Sardegna	4,20	3.620	2.491	2.570	2.488	2.628	2.647	4,41	1,14
Totale	4,83	104.789	104.921	104.921	104.921	110.000	110.000	5,08	4,83

La colonna 1 riporta la situazione prima della legge (lire pro capite al 1860); le colonne 2-5 illustrano i quattro progetti (il 1° basato sull'analisi catastale; il 2° sull'analisi dei contratti di compravendita; il 3° sulla densità della popolazione in rapporto con lo stato delle colture; il 4° sulle rendite effettive verosimili); la colonna 6 riporta il conguaglio temporaneo raggiunto per gli anni 1864-66; la colonna 7 la suddivisione definitiva del conguaglio operata dalla legge; le colonne 8-9 riportano il calcolo della contribuzione, rispettivamente pro capite e per ettaro (lire al 1867).

Fonte: Atti della Commissione istituita con r.d. 11 agosto 1861 per la perequazione dell'imposta fondiaria, Dalmazzo, Torino 1863

Ecco il commento che Minghetti fece alla proposta di legge il 19 marzo 1863:

Ora, se voi vorrete confrontare i risultati finali, che si propongono colla popolazione dei diversi ex-stati, rileverete che col nuovo riparto, se l'imposta non riesce eguale per abitante di ciascuno di essi, il che né doveva né poteva essere, scompaiono però quelle differenze esorbitanti che oggi sono e non possono spiegarsi. Vedrete che anche dopo questo riparto la Lombardia e Parma, che diminuiscono, rimangono però sempre ai più alti gradi di imposta, Il Piemonte che aumenta conserva un posto di mezzo, Toscana e Sicilia, pure aumentando, tengono gli infimi gradi. Le quali cose tutte debbono ingenerare nell'animo

vostro il convincimento che se non l'esattezza assoluta, sempre impossibile ad ottenersi in questa materia, si viene però colle attuali proposte molto vicino al vero ed a conclusioni che possono essere accettate con tranquilla coscienza.

Si potrebbe obiettare che il ragionamento non era proprio corretto, in forza della diversa produttività per ettaro delle terre, notoriamente maggiore nella pianura padana e minima in Sardegna e in forza della diversa incidenza dell'agricoltura nelle varie aree. Abbiamo provato nell'ultima colonna della tabella 3 a calcolare in termini percentuali il conguaglio 1867 sugli ettari delle aree coltivate di ciascuna zona e il risultato sembra plausibile anche da questo angolo visuale, con Lombardia e Piemonte che si stagliano ai livelli alti, seguiti dall'Emilia, e la Sardegna molto distanziata. Un esercizio più risolutivo sarebbe quello di calcolare il contributo sul rendimento per ettaro, ma questo attende ancora uno studio dedicato. Il conguaglio che avrebbe dovuto essere un provvedimento temporaneo durò a lungo, per i forti contrasti a varare un nuovo catasto geometrico-particellare per l'intero paese, una decisione che venne presa solo nel 1886, innescando un processo che vide la sua conclusione definitiva nel 1956.

Il passo successivo fu quello di rendere autonomo il tributo sui fabbricati non rurali; ad esso si applicò ancora Minghetti, presentando un progetto di legge apposito il 18 aprile 1864, che venne approvato come legge n. 2136 – la quale istituiva anche il catasto dei fabbricati – il 26 gennaio 1865, quando al ministero delle Finanze era subentrato Sella. Si tratta anche in questo caso di una legge «moderna», introdotta in Italia prima che in Francia, che permise di separare i fabbricati dal destino del catasto dei terreni, utilizzando un metodo di accertamento che permetteva un adeguamento rapido dell'imposta all'incremento del valore dei fabbricati urbani.

L'imposta di ricchezza mobile

Ma il «pezzo forte» della imponente riforma fiscale effettuata dopo l'unificazione fu un altro: l'imposizione sui redditi diversi da quelli derivati da immobili. Solo nel Regno di Sardegna era stata tentata questa strada, ma con metodi indiziari (l'abitazione, i mobili, le persone di servizio, i cavalli, le vetture), che la configuravano più come un «testatico» con una leggera progressione che come un'imposta sui redditi. Altrove vi erano tributi su particolari attività, o su stipendi pubblici, oppure tasse di famiglia (il vecchio «focatico»), mentre nelle aree ex pontificie e dell'ex Regno delle Due Sicilie commercio e industria erano esenti da imposizione. Ecco come Minghetti riassumeva la situazione nell'esposizione finanziaria del 14 febbraio 1863:

Nelle antiche provincie avvi la tassa personale e mobiliare, quella sulle patenti e sulle vetture pubbliche e private. Nella Lombardia v'ha una tassa sulla rendita e un contributo d'arti e commercio. Trovi a Parma la tassa personale e la tassa patente; a Modena una tassa sui capitali fruttiferi, sui capitali posti in commercio, la personale e la tassa sul bestiame; nelle provincie pontificie la tassa patenti, comunque fosse per legge stabilita, non ebbe mai esecuzione. Finalmente in Toscana la tassa famiglia colpisce chiunque abbia uno stato qualunque, o per ragione di patrimonio o per ragione di industria.

La distribuzione territoriale del bassissimo gettito di questo tipo di imposte era all'unificazione quella riportata nelle prime due colonne della tabella 4. Nell'agosto del 1860 erano stati presentati dei progetti di legge che sostanzialmente proponevano di estendere a tutto il Regno il tipo di imposizione vigente nel Regno di Sardegna, ma queste proposte furono oggetto di pesanti rilievi sull'inapplicabilità generale dell'approccio indiziaro. Il ministro Bastogi aveva quindi istituito una commissione, conservata anche da Minghetti, che nei primi mesi del 1862 manifestò la preferenza per un sistema fondato sulle dichiarazioni dei contribuenti. Fu solo sotto il ministero di Sella, però, che

si giunse a formulare una proposta di legge in tal senso, accompagnata da una robusta capacità argomentativa corroborata da dati statistici e confronti internazionali, che indirizzava risolutamente l'opinione parlamentare verso l'approvazione.

TAB. 4. Imposte sui redditi di ricchezza mobile

COMPARTIMENTI	1861 (migliaia di lire)	1861 PRO CAPITE (lire)	1872* (migliaia di lire)	1872* PRO CAPITE (lire)	1881* (migliaia di lire)	1881* PRO CAPITE (lire)
Regno di Sardegna	9.600	2,1	29.684	6,8	21.030	4,5
Lombardo-Veneto	3.833	1,4	16.960	2,8	23.481	3,6
Parmense e Modenese	1.293	1,2	3.759	3,3	3.501	2,8
Toscana	2.063	1,1	19.346	9,0	15.993	7,3
Ex Stato Pontificio	–	–	10.987	3,3	21.315	6,4
Regno delle Due Sicilie	–	–	29.946	3,1	21.042	2,0
Totale	16.789	–	110.682	4,1	106.362	3,7

*Esclusi gli incassi per ritenuta, per un totale di 78 milioni nel 1872 e 87 milioni nel 1881

Fonte: PARRAVICINI 1958

Ripercorriamo gli argomenti forti esposti da Sella nella relazione al progetto di legge presentato alla Camera il 18 novembre 1862:

Fra i mezzi ai quali si poteva ricorrere, con grande probabilità di felice successo, per conseguire lo scopo che tanto, e con tanta buona ragione, preoccupa oggidì, del bilancio dello Stato, un'imposta sui redditi della ricchezza mobile era quello che più prontamente si offriva e sembrava meritare la preferenza. Due titoli di gran momento la raccomandano alla vostra attenzione, e furono per me decisivi. In primo luogo, il principio da cui essa parte, considerato teoricamente, ne fa la sola, tra le molte specie d'imposte che nel mondo prevalsero, la quale si accosti assai da vicino al concetto fondamentale delle pubbliche contribuzioni. La tassazione dei redditi procede logicamente e nettamente; abbandona le antiche vie tortuose, non cerca la cosa tassabile indipendentemente dall'uomo, non vuole proteggere industrie né favorire classi sociali, né opprimerne altre; ma, fondando direttamente i suoi calcoli sulla cifra reale della ricchezza, invece di andar tentoni cercandone gli indizi bene spesso fallaci, pone chiaramente il problema preciso della finanza: data una spesa da sopportarsi in comune, domanda a ciascun cittadino la parte sua, non già con la legge cieca del testatico, ma secondo l'annuo reddito che ciascuno possieda, secondo, cioè, il solo titolo per cui il cittadino possa sentirsi tenuto di concorrere in un'annua spesa che si faccia a beneficio di tutti. Si direbbe che la tassazione dei redditi sia l'inaugurazione della verità nelle imposte; costituisce forse l'unico caso al quale non possa competere l'espressione felice di cui si servivano i nostri padri, quando avevano dato il titolo di gabbanti a quelle tasse che gli Stati moderni han chiamato semplicemente indirette [...] In secondo luogo, questo teoretico pregio ha il suo naturale riscontro nella pratica amministrazione. Raggruppando le varie forme della produzione annuale per colpirle di una sola imposta, non solo si semplifica sempre più il metodo della riscossione, ma ancora, ciò che importa di più, si diminuisce il disturbo dei contribuenti. [...] Una sola obbiezione sembrava affievolire i motivi di favore, da cui si presenta accompagnato il principio di un'imposta sui redditi; ed essa è la difficoltà, vera o temuta, della sua pratica attuazione. Confesserò alla Camera che, avanti a questo dubbio, io pure ho alquanto esitato [...] Ma, dando attorno uno sguardo sul mondo e sulla storia, io ho trovato che l'Italia oggi sarebbe piuttosto il solo paese in cui il principio di un'imposta sui redditi, sotto una forma qualunque, pura o mascherata da imposta sul capitale, stabilita in modo perpetuo o temporaneo, sotto un titolo o sotto un altro, non figurì ancora esplicitamente nella legislazione finanziaria.

Caduto il governo di cui Sella faceva parte, Minghetti mandò avanti senza tentennamenti l'*iter* della legge, perché riteneva che il progetto del suo predecessore fosse stato presentato «con tale sodezza di argomenti e con tale copia di documenti» da non richiedere modifiche sostanziali. La discussione parlamentare fu vivace e combattuta. Molti furono i parlamentari favorevoli all'adozione di qualche vecchia forma di contribuzione, ma le loro argomentazioni vennero contestate da Sella, Emilio Broglio, Leopoldo Galeotti, Valentino Pasini e dallo stesso Minghetti, soprattutto sulla base dell'impossibilità di individuare indizi «oggettivi» che avessero la medesima valenza nelle diverse parti del paese. Una modifica di non poco conto introdotta dal Parlamento fu la discriminazione qualitativa del reddito, che si ispirava a una famosa discussione avvenuta in Inghilterra sulla riforma dell'*income tax*: la diversa natura dei redditi meritava aliquote diverse, per permettere in caso di maggiore incertezza maggiori accantonamenti a risparmio. Si arrivò così a tre distinte categorie di reddito – i redditi perpetui (tassati integralmente), i redditi misti da capitale e lavoro (tassati per i 6/8) e i redditi da solo lavoro o da pensione o da vitalizio (tassati per i 5/8) –, oltre che all'esenzione per i redditi bassi. Una simile distinzione venne accolta nell'*income tax* inglese solo a partire dal 1907, ma Einaudi riteneva che la formulazione italiana restasse anche allora migliore. In Francia, un'analoga proposta di introduzione di un'imposta generale sui redditi avanzata nel 1870 venne respinta e solo la necessità di risorse della prima guerra mondiale valse a far cambiare atteggiamento.

Proprio per la novità dell'approccio seguito, l'*iter* di questa legge fu ancora più accidentato di quello delle altre già ricordate. Oltre alle modifiche di cui sopra, l'iniziale proposta di esenzione delle rendite da debito pubblico venne accantonata, ma la riscossione per ritenuta non venne subito introdotta (lo fu nel 1868). Finalmente la legge fu approvata nei primi mesi del 1864, ma pubblicata il 14 luglio 1864 come legge n. 1830, in concomitanza con la legge sull'imposta fondiaria. Inizialmente per un paio di anni venne applicato il sistema del contingente, poi quello della «quotità» (8% sopra il reddito imponibile, con alcune esenzioni e riduzioni di aliquote per i redditi più bassi). Il contingente venne calcolato inizialmente sulla base di lire 1,70 pro capite per le province settentrionali; 1,40 per le centrali e 1,20 per le meridionali, anche per rendere meno pesante un'imposta che nel meridione non era mai esistita. Quando Sella tornò alle finanze, alzò l'aliquota al 12% (1870), con un'addizionale che la fece arrivare al 13,2% e fu su questo livello che l'imposta andò a regime, con la distribuzione territoriale che si può notare nelle ultime quattro colonne della tabella 4, dove abbiamo escluso l'imposta riscossa con il metodo della ritenuta, perché andava a gonfiare in modo inconfrontabile la zona dove si trovava l'amministrazione statale (la Toscana prima e il Lazio dopo). In essa si vede che il gettito pro capite nel Mezzogiorno era molto inferiore a quello delle altre aree nel 1872 e ancor più nel 1881.

È certamente sorprendente che un proprietario terriero come Minghetti e un rampollo di famiglia industriale come Sella siano stati i protagonisti delle battaglie parlamentari che condussero a tassare le loro classi sociali, ma questa loro lungimiranza valse a inserire l'Italia fra i paesi con una legislazione fiscale fra le più avanzate del mondo. Non sono molti i periodi storici che possono vantare un personale politico con simili qualità. È in particolare l'imposta sulla ricchezza mobile il capolavoro della classe politica dell'epoca, una classe che ebbe il coraggio di guardare avanti in modo creativo, non adagiandosi su qualche prassi già esistente.

L'imposta sul macinato

La creazione del fisco italiano non terminò nel 1865 con la citata legge che separava i fabbricati non rurali dal resto, anche perché il gettito dei nuovi tributi tardava a regolarizzarsi e le spese, soprattutto per la difesa, non accennavano a diminuire. Vedremo in un prossimo paragrafo il vorticoso aumento del debito pubblico e i mezzi straordinari messi

in campo per abbatte il peso. Nel suo discorso alla Camera il 13 dicembre 1865, Sella passò dunque in rivista tutte le possibilità residue di ulteriori imposte:

Ci sarebbero le gabelle; ma sapete che nelle dogane non possiamo fare aumenti [nel 1863 si era infatti deciso per un regime liberistico] [...] Quanto al sale e tabacco io già vi diceva che non c'è altro che lasciar la tariffa attuale [...] Vuolsi allora cercare qualche altra imposta indiretta che possa dare un grande provento alle finanze. Un'imposta di questo genere deve essere a base larga, imperocchè quando si prendessero imposte le quali non vertano sopra oggetti di grande consumo, dovrebbero essere troppo alte le tariffe e quindi troppo perturbatrici per dare un provento notevole. [...] Bisogna fare che un'imposta di questo genere non riesca di esosa riscossione. Ora, o signori, io, dopo averci lungamente pensato non senza esitanza e con grande rincrescimento mio, imperocchè, o signori, codesti uffici non si fanno volentieri, sono costretto a dirvi che credo trovare questi requisiti, meglio che in qualunque altra imposta, nella tassa sulla macinazione.

Ma il governo di cui Sella faceva parte cadde. Ministro delle Finanze venne nominato Antonio Scialoja, senatore napoletano, costretto all'esilio in Piemonte dopo il 1849, il quale, oltre ad aumentare le tasse di registro e bollo, pensò di unificare le imposte dirette in una imposta generale sulle entrate. La sua rivoluzionaria proposta di legge esposta alla Camera il 27 gennaio 1866 non incontrò però il favore dei parlamentari, che nominarono una Commissione per lo studio della questione. Nel marzo del 1866 si abbatté la grave crisi di credibilità del governo italiano che portò un riluttante Scialoja alla proclamazione del corso forzoso il 1° maggio 1866. I mesi successivi furono travagliati, anche per la caduta del governo. I brevi mesi del 1867 in cui l'economista Francesco Ferrara fu al ministero delle Finanze videro la ripresentazione del progetto per l'introduzione della tassa sul macinato (giugno 1867); ma di nuovo ci fu una crisi di governo, e alle Finanze andò Luigi Guglielmo conte di Cambray-Digny, proprietario terriero toscano e studioso di economia agraria, che riprese la proposta di Scialoja di unificazione delle entrate da imposte dirette e ripropose la tassa sul macinato. La Commissione parlamentare, non a caso presieduta da Sella, respinse la prima proposta, ma accolse la seconda, accompagnata da un inasprimento delle aliquote di molte imposte vigenti.

L'imposta sul macinato evocava non solo seri dubbi sulla sua opportunità in quanto gravava su consumi di base, ma faceva anche temere una grave macchinosità nella sua applicazione, come era avvenuto in passato. Sella, da ingegnere, si era applicato alla risoluzione dei problemi tecnici, proponendo l'applicazione ai mulini di un contatore che segnasse i giri della ruota macinante. Cogliamo nella dotta e articolata esposizione di Sella del 13 dicembre 1865 il legittimo orgoglio per questo avanzamento tecnologico:

Abolite le polizze e le stadere, il contribuente non deve che mirare il contatore, prender nota del numero da cui cominci la sua macinatura, confrontarlo con quello con cui finisca e conteggiare col suo mugnaio le centinaia di giri eseguitisi: tutto ciò agevolmente si compie senza dubbi e contrasti e, quel che è più, senza inutile consumo di tempo [...] La facoltà di macinare in qualsiasi momento, la pienissima libertà di trasportare i grani e le farine come se nessuna imposizione vi gravasse è conseguenza spontanea del sistema de' contatori [...] Tale è il sistema in cui io credo che possa trovarsi la più soddisfacente soluzione di un problema agitato indarno per secoli, quello cioè di porre a profitto nell'interesse del pubblico una delle più feconde imposte che mai si possano immaginare, conciliandola, con tanta libertà ne' cittadini, con tanta semplicità nelle forme e con tanta parsimonia di spese, che non avrebbe certamente esempio in tutta la storia delle pubbliche finanze.

Sul merito della regressività della tassa, Sella cercò di sviluppare molte e articolate argomentazioni, nessuna delle quali perfettamente convincente, ma il suo asso vincente fu il richiamo alla necessità di fermare la caduta delle quotazioni del debito pubblico, rovesciando le aspettative sul futuro del paese. Ai deputati che gli contestavano che il macinato fosse una tassa sul povero, replicò durante la discussione parlamentare del 28 marzo 1868:

Volete permettere anche a me di dire quale credo sia la tassa sul povero? [...] La vera tassa sul povero, a mio avviso, sta nella sfiducia, e starebbe essenzialmente in una catastrofe cui si andasse incontro. Oggi ci è una grave tassa nella sfiducia che va crescendo; sarebbe gravissima il giorno in cui [...] il fallimento si rendesse inevitabile [...] Riflettete un istante alla massa di capitali che diventa disponibile per la tassa sul macinato [...] Or bene, signori, io vi dico che i vantaggi economici che derivano al paese per l'aumento dei capitali disponibili, per la fiducia che farete rinascere ricompenseranno con tanta usura la classe operaia della tassa sul macinato che [...] non dubito che, ove si accalcasse sotto le nostre finestre, come disse taluno, lo farebbe per incoraggiarci, o signori, a prendere i provvedimenti che sono indispensabili ed a votare anzitutto il macinato.

La legge n. 4490 venne approvata il 7 luglio 1868, ed entrò in vigore nel dicembre, ma scoppiarono tumulti in varie parti del paese, perché erano state sottovalutate le difficoltà di esazione. Fu solo quando Sella tornò alle Finanze che i problemi tecnici e amministrativi vennero risolti e la tassa contribuì sostanzialmente alle finanze pubbliche fino alla sua abrogazione nel 1883. A questo punto l'intelaiatura del fisco italiano era pronta. Ci fu solo da ritoccare le aliquote per arrivare al pareggio di bilancio, meta che venne raggiunta alla metà del decennio 1870 da Minghetti. Nella tabella 5 possiamo vedere che le fonti tradizionali di imposte – la fondiaria in primo luogo, le imposte indirette sui consumi, a eccezione del macinato, e le private – si rivelarono particolarmente anelastiche, cosicché risalta ancora di più il dinamismo fiscale del tandem Sella-Minghetti, che con l'imposta di ricchezza mobile, le imposte sugli affari e il macinato fecero lievitare il totale delle entrate in maniera efficace.

TAB. 5. Entrate fiscali (riscossioni) 1861-1875 (milioni di lire)

	1861	1865	1869	1872	1875	1875/1861
Redditi patrimoniali	35,0	22,2	82,8	54,3	94,4	2,7
Imposte dirette	151,9	233,3	303,1	406,0	370,9	2,4
di cui: Fondiarie	136,3	164,5	175,4	217,1	186,2	1,4
Ricchezza mobile	15,6	68,8	127,7	188,9	184,7	11,8
Imposte indirette sugli affari	55,0	82,9	101,0	135,0	156,4	2,8
Imposte indirette consumo	106,2	114,3	169,9	217,7	245,3	2,3
di cui: Macinato	6,0	3,4	31,1	58,5	76,7	12,8
Private	116,2	172,9	216,9	216,6	230,3	2,0
Altre	20,9	30,0	43,3	70,6	51,9	2,4
Totale	482,6	655,6	920,7	1.100,2	1.149,2	2,4
Pro capite (lire)	22,2	29,1	36,8	41,1	42,1	1,9

Fonte: PARRAVICINI 1958

I redditi patrimoniali presentano di significativo solo un'imponente aumento delle entrate prodotte dalla gestione delle Poste (dai 12 milioni di lire del 1862 ai 41 milioni del 1875), mentre l'altro introito importante che si rileva nel 1875 (ed era assente nel 1862) sono i 34 milioni di lire di «Interessi di titoli del debito pubblico posseduti dal Tesoro» e depositati presso la Banca nazionale a garanzia di mutui che verranno descritti più avanti. Si tratta di una partita in realtà compensativa, perché il corrispettivo in uscita era registrato nelle spese per interessi sul debito. In termini pro capite, l'aumento delle entrate fu un po' meno pesante, ma si aggirava comunque attorno a un raddoppio.

Le rielaborazioni di Repaci (1962) offrono una visione un po' diversa delle entrate effettive, ma ci permettono di riportare anche le spese effettive e dunque il disavanzo,

che, come si può vedere nella tabella 6, ebbe un primo contenimento a partire dal 1865 (il picco del 1866 fu dovuto alle spese della terza guerra di indipendenza, stimate da Repaci pari a 468 milioni di lire) e un secondo dal 1871, per scendere a proporzioni marginali dal 1875, quando si raggiunse l'equilibrio, se non il vero e proprio pareggio, di bilancio.

TAB. 6. Ricostruzione di entrate, spese e disavanzi effettivi 1861-1875
(milioni di lire)

	ENTRATE	SPESE	DISAVANZI
1861	457	903	-446
1862	450	906	-456
1863	486	891	-405
1864	534	931	-397
1865	618	877	-259
1866	578	1.318	-740
1867	710	915	-205
1868	714	980	-266
1869	850	1.045	-195
1870	836	1.085	-249
1871	944	1.023	-79
1872	981	1.098	-117
1873	1.010	1.149	-139
1874	1.042	1.102	-60
1875	1.058	1.091	-33

Fonte: REPACI 1962

Riforma della riscossione

Prima di chiudere questo resoconto della imponente riforma fiscale posta in atto dalla Destra storica, va ancora richiamata la riforma della riscossione delle imposte dirette. I sistemi in campo erano tre: regia di Stato o amministrazione diretta con propri funzionari (Regno di Sardegna, Parma); delegazione, di solito ai comuni (Toscana, Regno delle Due Sicilie); appalto a privati, che rispondevano del non riscosso per riscosso (Stato pontificio, Lombardo-Veneto, Modenese). Sella si era convinto che il sistema piemontese fosse inefficiente e quello toscano non generalizzabile e aveva presentato già nel 1862 un disegno di legge per introdurre il sistema dell'appalto, ma esso decadde. Seguirono molti ondeggiamenti e grandi discussioni, ma nel 1870 Sella, tornato al ministero, ripropose il suo vecchio progetto, con un prospetto che chiariva senza ombra di dubbio che il rendimento della forma di riscossione per appalto era molto più elevato di quello delle altre forme di riscossione. La legge, che si ispirava a quella del Lombardo-Veneto del 1816, venne dunque approvata il 20 aprile 1871 (n. 192) e imponeva l'appalto a mezzo d'asta. In questo modo, scomparvero gli enormi arretrati precedenti.

Anche in questo caso, la forza delle argomentazioni di Sella stava nella ricognizione puntuale dei fatti, come gli riconosceva l'attento commentatore dell'epoca Pietro Maestri (1868):

Nell'amministrazione Sella una cosa merita specialmente di essere avvertita ed è la mano vigorosa del Ministro, che seppe imprimere a tutti i servizi un impulso sconosciuto fin'allora. Il metodo d'osservazione, che già aveva acquistato a Sella una bella fama fra gli scienziati, gli servì assai nella gestione delle finanze pubbliche, le quali ebbero, durante il suo ministero, una vera e propria statistica economica. Gli studi sulle nuove imposte, i progetti di legge erano ogni volta corredati da relazioni e da prospetti, dove venivano passati minutamente in rassegna tutti gli elementi di fatto, che sconsigliavano oppure raccomandavano una data provvigione. L'esecuzione poi dei vari atti finanziari era condotta in ogni caso efficacemente,

cosicché in niun tempo mai s'ebbero nella riscossione delle imposte così pochi arretrati. È mirabile vedere con quanta agevolezza il ministro Sella affrontasse e superasse ogni difficoltà; la stessa burocrazia procedette sotto di lui in falange serrata con una vigoria sprezzatrice degli ostacoli ed un'alacrità e rapidità mai smentite.

Naturalmente, vi furono molti parlamentari e commentatori che non condivisero l'attivismo selliano in materia di finanza pubblica, rimproverandogli proprio quanto Maestri aveva invece considerato positivo. Come scrisse Plebano nel suo monumentale lavoro sulla finanza pubblica italiana (1899):

Il male è che le risorse economiche di un paese, per quanto vigorose e potenti, non si svolgono che assai lentamente; ed in Italia, purtroppo, per molte ragioni che bisognerebbe rintracciare nella sua storia e nell'indole triste dei suoi passati Governi, le difficoltà di quello svolgimento e quindi la lentezza di esso, non potevano non essere grandissime. Era perciò assai pericoloso sistema il contrapporre alle attuali e crescenti necessità della finanza le lontane speranze di una futura prosperità economica ancora da conquistare [...] E così, mentre a procedere con sicurezza l'entrata dovrebbe essere sempre ragione e sorgente della spesa, la spesa diventa invece causa e ragione dell'entrata, che bisogna con ogni mezzo e senza troppi riguardi andar cercando.

Ci domandiamo: sarebbe stato possibile costruire il nuovo Stato italiano con la medesima lentezza mostrata dallo svolgersi delle attività economiche private?

Il debito pubblico e l'alienazione del patrimonio

Come accennato sopra, mentre si effettuava l'imponente sforzo di dare una solida base fiscale alla nazione, le spese rimasero grosso modo stazionarie, escludendo quelle straordinarie per vicende belliche e scontando la lievitazione dovuta all'entrata nel Regno prima del Veneto, quindi del Lazio (tab. 6). La necessità di interventi straordinari fu dunque pressante per fronteggiare i reiterati disavanzi di bilancio, in attesa che si giungesse al riequilibrio fiscale. Vari furono gli strumenti messi in campo. Il più tradizionale fu il ricorso a nuovi prestiti. Il primo fu collocato nel luglio del 1861 da Bastogi per 500 milioni netti e 715 di consolidato nominale (collocamento a 70,5). Seguì nel 1863 il prestito di Minghetti per 700 milioni netti e poco più di un miliardo di lire di consolidato al valore nominale (collocamento a 71), prestito che vide un grosso intervento del banchiere di Parigi Rothschild. Due anni dopo toccò a Sella ricorrere nuovamente al consolidato, con 425 milioni di lire di ricavo netto, per un valore nominale di 650 milioni circa (collocamento a 66). Il dibattito in parlamento fu assai critico:

A me pare – dichiarò alla Camera il deputato Giuseppe Lazzaro il 13 aprile 1865 – che in quattro o cinque anni dacché stiamo qui riuniti, la questione finanziaria non ci abbia presentato null'altroché una serie di illusioni, e per conseguenza una serie di disinganni; e si potrebbe dire che i vari Ministeri si sono demoliti gli uni gli altri; i precedenti illudevano sé e il paese; ed i successori demolivano i primi mostrandosi illusi, aspettando gli altri che li demolissero a volta loro dimostrando disinganno [...].

Nell'amministrazione finanziaria – rilevò nella stessa occasione il deputato Luigi La Porta – che cosa abbiamo noi osservato? Un sistema che si puntella sui prestiti ogni due anni: un prestito al 1861, un prestito al 1863, un prestito al 1865! Due miliardi di lire [...]

Addossando ai Comuni – sostenne Giovanni Siotto-Pintor al Senato il 9 maggio 1865 – parte delle spese che stavano a carico dell'erario nazionale, si continua a riscuotere le imposte antiche. Indeterminate, sconfinite le imposte locali. Diritto ai Comuni di divorare vivi come un tozzo di pane i cittadini. L'ente collettivo è tutto, l'individuo è nulla. Vogliate o no, siamo in pieno socialismo [...] Il malcontento è grave, un senso di malessere si diffonde in tutte le classi della società. Le sorgenti della ricchezza vanno a disseccarsi. Noi facciamo il lavoro di Tantalo o di Penelope. Il signor Rothschild, re del milione, è, finanziariamente parlando, re dell'Italia.

A tal punto peggiorò la situazione l'anno dopo con il profilarsi di una guerra all'Austria, che le quotazioni della rendita italiana scesero ad aprile a 49 lire. Fu così che l'allora ministro delle Finanze Scialoja dovette dichiarare l'inconvertibilità della carta moneta in circolazione (il corso forzoso) il 30 aprile 1866. Fino ad allora la lira era stata in regime aureo (*gold standard*) e l'emissione di carta moneta avveniva sotto le rigide regole di compatibilità con l'oro detenuto dal paese a scopi monetari. Con il corso forzoso si aprì una valvola di sfogo che venne ampiamente utilizzata, ossia quella dei mutui della Banca nazionale. Il 1° maggio 1866 il Tesoro richiese alla Banca nazionale di accendere un mutuo di 250 milioni di lire, mentre il 28 luglio (dopo la dichiarazione di guerra all'Austria) si ricorse a un debito redimibile forzoso per 350 milioni netti e 400 nominali (collocazione a 87). Il collocamento di questo debito fu molto ingegnoso: la somma totale fu ripartita per provincia e poi per comune, sulla base delle imposte di ricchezza mobile, dei fabbricati e prediali. I redditi per comune venivano poi divisi in 8 classi; l'ultima era esente, la quarta doveva contribuire per 1/7, le prime tre contribuivano progressivamente di più e le ultime tre meno della media, con una progressività significativa. Questo prestito, che finì ben presto in larga misura nelle mani delle banche di emissione, doveva essere restituito a partire dal 1870, ma venne tramutato in consolidato da Sella nell'aprile 1871, all'interno di una manovra complessiva di cui andiamo subito a parlare.

Poiché i bisogni del Tesoro continuavano a rimanere elevati, quando Sella ritornò al ministero delle Finanze ritenne di abbracciare un approccio interamente diverso, già provato dal suo predecessore Cambrey-Digny: il ricorso ai mutui della Banca nazionale, con aumento di circolazione cartacea fino ad arrivare a 790 milioni nel 1872 e 940 milioni nel 1875 (assunti da un Consorzio creato nel 1874 che includeva anche le altre banche di emissione). Questo cambiamento di prospettiva venne generato principalmente dalla mutata congiuntura internazionale, che non prometteva grandi flussi di capitali in entrata (come osservato da TATTARA 1992), ma soprattutto dalla preoccupazione per l'impennata del debito pubblico. Ecco che cosa disse Sella in Parlamento il 12 dicembre 1871:

L'incremento del debito pubblico, per un uomo timido come me, è tale che atterrisce. Gli interessi del debito pubblico erano 113 milioni nel 1861, nel 1870 sono 380 milioni, cioè 270 milioni di aumento sull'interesse del debito pubblico! Signori, sono cifre tremende. Dell'aumento di capitale nominale i vari ministri delle Finanze non vi hanno mai parlato. Si trattava di non scoraggiarvi, ma bisognava pur anco guardarci, da 2.300 milioni siamo venuti a 8.200 milioni [...] E notate che l'aumento del debito pubblico è avvenuto malgrado l'alienazione di ferrovie e di un ingente patrimonio demaniale e di beni ecclesiastici [...] Ebbene, per accattare 2.691 milioni effettivi, ci siamo impegnati per un debito nominale di 3.852 milioni ed in questo decennio in cui abbiamo fatto queste operazioni abbiamo pagato 1.369 milioni per interessi e premi [...] Questa è la storia dell'improvvido figlio di famiglia; a tal passo non si regge. Considerate che tra perdite sul capitale nominale e ciò che abbiamo pagato in questo decennio per tali operazioni veniamo a scapitare di 2.530 milioni. E non abbiamo avuto che 2.691 milioni.

Per dare una sistemazione all'imponente ricorso alla monetizzazione del debito, si fecero convenzioni con la Banca nazionale. Ricorderò in particolare quella del 19 aprile 1872, con legge n. 759, in cui il governo commutava il debito redimibile del 1866 in consolidato, richiedeva un aumento di altri 300 milioni dei mutui allo Stato e depositava presso codesta banca tanta rendita al 5% quanto bastava per uguagliare i debiti contratti al saggio di lire 85 per 100 di valore nominale. Gli interessi di tale rendita venivano restituiti allo Stato, il quale pagava un canone più tenue sui biglietti inconvertibili in circolazione. Ecco come Sella giustificava il suo programma con la Banca nazionale per il 1872-1875 nell'esposizione finanziaria del 12 dicembre 1871:

Io domando a chi osserva attentamente, se questo sistema a cui ci appigliammo, e di cui riconosco tutti gli inconvenienti, tutti i gravissimi pericoli, non sia stato un male incomparabilmente minore di quello a cui saremmo andati incontro se avessimo provveduto con operazioni di credito [...] noi possiamo adesso riconoscere come quest'aumento di circolazione si sia potuto fare senza modificare sensibilmente l'aggio [...] Chi l'anno passato avesse detto che vi sarebbe stato un aumento di valori pubblici pari a quello che vi fu, forse sarebbe stato trattato da visionario [...] Il programma che vi ho fatto [...] si fonda essenzialmente su due concetti, un concetto finanziario e un concetto economico, che si confondono insieme. Il concetto finanziario è questo: provvedere ai bisogni del Tesoro senza percorrere quella terribile via che vi ho indicata, di aggravare il bilancio, opera che distrugge tutto ciò che si fa di buono; dall'altra parte mi propongo il rialzo del credito. Signori, io non so se sono troppo audace [...] Ho forse bisogno di dire che il rialzo del credito significa ribasso nell'interesse del capitale? Non sa ciascuno che uno dei principali inceppamenti alla nostra produzione è appunto il saggio troppo elevato dell'interesse dei capitali?

Naturalmente, la decisione di ricorrere all'aumento della circolazione monetaria non coperta da riserve di oro rese un successivo rientro nel *gold standard* più pesante, come fu notato da molti, fra cui l'onorevole Michele Casaretto nella discussione parlamentare dell'11 marzo 1872:

Queste nuove e continue emissioni di carta sono un peggioramento del corso forzoso e tendono a togliere anche la speranza di poter sgravare la nazione di questo triste dono che le abbiamo fatto in un momento di triste necessità; tende, dico, a rendere quasi impossibile l'abolizione del corso forzoso [...] Il corso forzoso non è altro che il fallimento; l'aumento del corso forzoso è l'allargamento di tale fallimento.

Ricorderò che, quando nel 1881 si volle infine ritornare al regime aureo, si dovette ricorrere a un sostanzioso prestito in oro, ma negli anni tra 1866 e 1875 si evitò un più largo ricorso al mercato, che avrebbe sicuramente comportato gravi difficoltà di collocamento delle nuove obbligazioni. L'insistenza da parte degli esponenti della Destra a voler usare la leva monetaria aveva fatto sorgere il sospetto di una certa «connivenza», mai provata, fra costoro e la Banca nazionale, che ottenne dalle convenzioni notevoli utili. Ecco come Jacopo Tivaroni (1908), che considerava sbagliata la scelta della monetizzazione del debito, si esprime a proposito di tale sospetto:

Se questi conservatori furono dei terribili ostinati, furono puri da ogni interessata connivenza con la Banca, connivenza che potrebbe ragionevolmente essere sospettata, data la loro insistenza in favore di convenzioni altrettanto dannose per lo Stato quanto utili alla Banca. No, nessuna complicità vi fu mai tra gli Scialoja, i Sella e i Minghetti e la Banca Nazionale; se questi uomini hanno commesso degli errori, agirono almeno in buona fede e furono degli onesti nel senso più rigido della parola, tanto è vero che non si arricchirono di un soldo a spese dello Stato, ma piuttosto consumarono a servizio di esso gran parte delle loro modeste sostanze e rinunciarono agli elevati guadagni che certamente avrebbero ottenuto, rivolgendo la loro attività ad occupazioni più lucrose di quelle politiche [...] [e conclude] Sebbene a caro prezzo, e con danno sicuro della Nazione per l'inasprirsi del corso forzoso, il Governo allontanava così la necessità di ricorrere a nuovi ingenti debiti per far fronte ai disavanzi dei bilanci e sino al 1881 non troviamo stipulati altri debiti a tale scopo.

Oltre all'accensione di debito pubblico e ai mutui della Banca nazionale, venne anche messa in campo grande ingegnosità per trovare fonti straordinarie di entrate che servissero a contenere la lievitazione del debito fino a che il nuovo impianto fiscale si fosse stabilizzato. Nell'agosto del 1862 venne autorizzata la vendita dei beni demaniali, ma solo con la costituzione di una Società anonima per la vendita dei beni demaniali (20 novembre 1864) – cui venne richiesto di anticipare 150 milioni di lire (mediante il collocamento

sul mercato di proprie obbligazioni garantite dallo Stato e rimborsate con le somme incassate dalle vendite) —, si cominciò a riscuotere qualche entrata.

Nel 1865, si arrivò all'alienazione delle ferrovie liguri-piemontesi ereditate dallo Stato sabauda a favore delle ferrovie dell'Alta Italia e all'alienazione dei tronchi in costruzione in Liguria e Campania a favore delle ferrovie romane, per un'entrata di poco meno di 250 milioni di lire. Lo Stato manteneva però le sovvenzioni annue concordate nei confronti delle Società private, come anche il contributo alla costruzione di nuovi tronchi ferroviari. Questo abbozzo di privatizzazione delle ferrovie fu una soluzione temporanea, che ben presto si dovette rovesciare, arrivando già nel 1875 al riscatto della Società delle ferrovie romane e a quello delle ferrovie ereditate dall'Austria, fino all'assunzione poco tempo dopo da parte dello Stato di tutti i tronchi principali.

Nel 1866 venne all'ordine del giorno la liquidazione del cosiddetto «Asse ecclesiastico», cioè le proprietà terriere delle istituzioni ecclesiastiche non direttamente connesse alle attività di culto. Il progetto di legge presentato da Scialoja non venne però approvato. Fu così che la questione si trascinò fino all'estate del 1867, quando il 27 luglio, Urbano Rattazzi osservò alla Camera che non era più possibile procedere sulle strade già percorse:

L'onorevole Lanza [che aveva proposto un altro prestito forzoso] non ignora certo che le cartelle del prestito 1866 sono non solo per la metà, ma quasi per i due terzi presso i pubblici stabilimenti. La Banca Nazionale ne ha poco meno del terzo, e tutti gli altri stabilimenti ne hanno; lo ché prova che il paese non ha più in se stesso i mezzi, non ha più le risorse necessarie per farvi fronte; mentre è chiaro che se egli tali mezzi avesse posseduto, non l'avrebbe lasciato né alla Banca Nazionale, né agli altri stabilimenti di credito [...] [Una nuova emissione di debito consolidato riuscirebbe poi] funesta per quanto concerne tutta la nostra rendita, poiché voi invitate necessariamente i banchieri a far in modo che la rendita vada in ribasso, ben sapendo che si dovrà gettare quest'altra parte di rendita sul mercato.

Risultava quindi inevitabile presentare un nuovo progetto per effettuare celermente la vendita dei beni ecclesiastici, senza immettere sul mercato troppi lotti che avrebbero fatto cadere oltre il desiderabile i prezzi di vendita. Anche il progetto presentato da Ferrara venne però respinto e causò le dimissioni del ministro il 4 luglio 1867, ma la decisione doveva essere presa e la soluzione che infine venne adottata il 15 agosto 1867 (il ministero delle Finanze era tenuto *ad interim* dal presidente del Consiglio Urbano Rattazzi) fu assai macchinosa: la legge sopprime una lunga serie di enti morali, i cui beni furono devoluti allo Stato con il compito di alienarli. Il ricavato da tale vendita andava a favore dello Stato ($\frac{3}{4}$) e dei comuni ($\frac{1}{4}$) quando gli enti erano *regolari* e a favore del fondo per il culto, quando gli enti erano *secolari*. Poiché la vendita doveva essere scaglionata, veniva emesso un prestito di circa 500 milioni di lire di valore nominale (in realtà 559 milioni), da collocare sul mercato ed estinguere man mano che le vendite avevano luogo. Ma l'accoglimento presso il pubblico di queste obbligazioni non fu buono, così che 150 milioni della prima tranche di 250 milioni furono depositati presso la Banca nazionale a fronte di una anticipazione. Anche in seguito, la Banca nazionale venne richiesta di continuare a occuparsi del collocamento di queste obbligazioni, fino al loro riscatto quasi generale nel 1874, anno in cui fu stimato da un'apposita Commissione che le entrate per lo Stato provenienti da questo canale erano ammontate in totale a 480 milioni di lire (TIVARONI 1908). Nel complesso, tra beni demaniali e manomorta si privatizzarono più di 3 milioni di ettari, pari al 12% dell'area coltivabile dell'epoca, con una particolare incidenza nel Mezzogiorno, dove si arrivò a privatizzare $\frac{1}{4}$ dell'area coltivabile, con effetti di rottura di equilibri storici che non sono ancora stati approfonditamente studiati.

Nel 1868 si decise anche di affrontare la situazione poco florida del Monopolio dei tabacchi, decidendo di darne la gestione per 15 anni a una Regia cointeressata dei tabacchi,

TAB. 7. Andamento del debito pubblico italiano 1861-1875 (milioni di lire)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1861	3.062	39	-27	18	15	3.107	35,8	32	25,2	-
1862	3.124	227	0	20	20	3.391	37,2	52	33,3	70
1863	3.834	115	-13	15	58	4.009	47,5	66	34,7	72
1864	4.607	184	13	17	59	4.880	56,1	84	39,3	68
1865	5.300	186	-18	179	64	5.711	63,6	90	37,0	65
1866	5.609	171	-3	332	63	6.172	61,4	101	30,9	57
1867	6.634	237	-15	284	62	7.202	76,5	114	35,8	53
1868	6.927	262	-2	323	65	7.575	72,5	117	27,6	55
1869	7.063	283	-3	327	64	7.734	76,1	114	30,2	57
1870	7.391	268	-6	431	64	8.148	80,8	94	24,6	57
1871	7.412	231	85	584	61	8.373	80,3	98	25,8	63
1872	7.435	137	90	662	62	8.386	72,6	85	23,2	74
1873	7.440	184	119	703	68	8.514	64,8	84	22,9	71
1874	7.528	198	143	799	72	8.740	69,9	80	21,7	70
1875	7.332	168	94	854	69	8.517	77,3	85	23,2	75

La colonna 1 riporta i titoli a lungo termine al netto; la colonna 2 i titoli a breve termine; la colonna 3 i debiti verso istituti di emissione; la colonna 4 biglietti e monete di Stato; la colonna 5 gli altri finanziamenti interni; la colonna 6 l'ammontare totale del debito pubblico, al netto dei titoli a lungo termine posseduti dagli istituti di emissione e dalla Cassa depositi e prestiti. La più recente serie di Francesco e Pace (2008) non effettua questa operazione che ritengo essenziale per comprendere la reale portata del debito, ed include il debito degli enti locali, che tuttavia per questo periodo storico è molto marginale (DELLA TORRE 2004); la colonna 7 riporta la percentuale del debito pubblico sul prodotto interno lordo; la colonna 8 la rendita pagata all'estero; la colonna 9 la percentuale della rendita pagata all'estero sul totale della rendita pagata; la colonna 10 il corso medio del consolidato nelle borse italiane.

Fonte: ZAMAGNI 1998 e 1999

costituita con la Società generale di credito mobiliare. L'idea era circolata da tempo ed era stata raccomandata da Ferrara durante il suo breve ministero. Tale soluzione portava all'erario un canone annuo, oltre a un'anticipazione di 180 milioni in oro, da raccogliersi con obbligazioni emesse dalla Regia stessa e garantite dallo Stato. Quintino Sella si oppose alla costituzione di questa Regia, perché riteneva che lo Stato ci rimettesse una parte delle entrate a favore di interessi privati, ma la legge fu approvata il 24 agosto 1868, nonostante una forte opposizione parlamentare. Il risultato fu invece considerato positivo dagli studiosi di finanza dell'epoca, perché i 180 milioni in oro fecero diminuire notevolmente il deprezzamento della lira e il canone pagato dalla Regia allo Stato salì da 69 milioni nel 1869 a 85 nel 1875 (e 109 nel 1883, ultimo anno della Regia).

Possiamo ora dare uno sguardo ai dati sul debito pubblico italiano negli anni 1861-75, riportati nella tabella 7. Quello che chiaramente ne emerge è l'impennata del debito fino al 1870, sia in valori assoluti, sia come percentuale del Pil, e il suo contenimento successivo in forza dell'entrata a regime del sistema impositivo e della manovra di monetizzazione realizzata da Sella. Ancora, si può avanzare qualche ipotesi sull'ammontare di debito pubblico italiano collocato all'estero sulla base degli unici dati disponibili, ossia il pagamento della rendita su piazze estere (soprattutto Parigi), che era fatto in lire-oro. Ora, è noto che qualche residente italiano cercò dopo la proclamazione del corso forzoso di far transitare i suoi investimenti dall'estero attraverso qualche prestanome per lucrare l'aggio, cosa che venne scoraggiata una prima volta nel 1867 con l'obbligo di presentare insieme alle cedole anche le cartelle (che erano però al portatore) e una seconda volta con

un provvedimento del 10 febbraio 1873 noto come *affidavit*, con il quale si imponeva ai presentatori di cedole di giurare di non essere istituto o cittadino italiano. Dalle colonne 8 e 9 della tabella 7 si ricava che il picco del collocamento all'estero si ebbe tra 1862 e 1867, dunque iniziò ben prima del corso forzoso, con un consistente rientro a partire dal 1870. Fu ancora la politica di Sella ad ottenere questo risultato e non l'*affidavit*.

Qualche cenno sulla finanza locale

L'unificazione portò a discutere anche di finanza locale, dove pure vigevano i più svariati ordinamenti e il grado di decentramento amministrativo era molto diverso. Lombardo-Veneto e Toscana avevano conservato una tradizione di notevole autonomia e attivismo dei comuni, mentre nel Regno di Sardegna, nei territori dell'ex Stato pontificio e nel Regno delle Due Sicilie vigeva un regime più accentrato, con una differenza di livelli impositivi locali parallela a quella dei tributi statali. Nel 1859, dopo l'annessione della Lombardia, fu emanato un decreto da Rattazzi che in sostanza sposava l'opzione centralista del Regno di Sardegna, pur concedendo una maggiore rappresentatività democratica al governo comunale, configurandosi come un compromesso tra la tradizione piemontese e quella lombarda. Al prefetto e alla giunta provinciale amministrativa venivano assegnati i compiti di controllo. Tale decreto venne poi esteso alle altre aree che man mano si aggiungevano al nuovo Regno e portò significativi cambiamenti, con particolare riguardo alle aree dell'ex Regno delle Due Sicilie, dove i comuni si trovarono improvvisamente a dover far fronte a una serie di compiti mai prima affrontati (BATTILANI 2001).

Ben presto si pensò a una riforma più radicale delle autonomie locali, con la presentazione di un progetto di regionalizzazione del paese. La proposta più ambiziosa e articolata fu quella di Minghetti, che lasciava ai comuni le attribuzioni che già avevano (l'istruzione elementare, l'assistenza, l'igiene pubblica ed alcune opere di viabilità), mentre affidava alle province l'istruzione secondaria, altre opere di viabilità e servizi di sanità e assistenza di ordine più generale e alle regioni l'istruzione superiore, le accademie di belle arti, gli archivi storici e altri lavori pubblici. Come sostiene Volpi (1962), «nel determinare la caduta dei progetti del Minghetti un ruolo importante giocò indubbiamente il timore che eccessive libertà locali e soprattutto l'autonomia regionale potessero contribuire a mantenere in vita le antiche divisioni» (p. 18). La bocciatura di questo progetto fu così pesante che qualunque altro progetto successivo non prese più in considerazione una riforma radicale, proponendosi invece solo di modificare il decreto Rattazzi, senza cambiarne l'impostazione.

Si giunse quindi alla legge n. 2248 del 20 marzo 1865, che basava il bilancio dei comuni sul dazio di consumo e sulle sovraimposte alle imposte dirette (oltre a qualche imposta locale) e quello delle province solo sulle sovraimposte, senza avere il coraggio, a causa delle difficoltà della finanza statale, di assegnare ai comuni l'intero provento dei dazi di consumo, che venivano invece condivisi con lo Stato. Questo regime di mancata separazione fra i cespiti di tassazione degli enti locali e dello Stato fu fonte di infinite discussioni parlamentari, che non approdarono a nulla. Anzi, la parte di tali cespiti riservata a comuni e province tese a diminuire, particolarmente con la legge detta «omnibus» di Sella dell'11 agosto 1870, n. 5784, mentre i servizi accollati a comuni e province tesero ad aumentare. Così l'originaria semplicità dell'impianto tributario dei comuni venne complicata dall'istituzione di innumerevoli tributi «compensativi», che non furono sufficienti a impedire ai bilanci degli enti locali di andare in rosso a partire dal 1868: nel 1873 i debiti comunali, prima inesistenti, ascendevano già a 534 milioni di lire. Ancora, nella legge del 1870 Sella decise di addossare tutte le sovraimposte solo sui redditi fondiari e da fabbricati, cosa che fece lamentare una grave sperequazione del sistema tributario locale. Fu solo con il ritorno di Minghetti al governo che la stretta centralista della finanza

pubblica impresa da Sella venne un po' allentata, ma uno dei cavalli di battaglia che portò al successo della Sinistra alla metà degli anni 1870 fu proprio la riforma delle finanze locali (che paradossalmente nemmeno la Sinistra riuscì però a fare).

Ricorderò ancora la volontà da parte di Sella di costituire delle casse di risparmio postali, che finanziassero la Cassa depositi e prestiti, già creata nel 1863 ma priva di una consistente base di risparmio, soprattutto in funzione dei mutui da concedere agli enti locali. Il disegno di legge venne inizialmente presentato da Sella alla Camera il 9 dicembre 1870, ma fu violentemente attaccato perché si riteneva che potesse sottrarre capitali alle casse di risparmio esistenti. Come al solito, Sella argomentò sulla base di ricerche puntuali che erano moltissimi i comuni italiani di piccola dimensione che non avevano una Cassa di risparmio, né alcun altro istituto di credito e a quelli erano rivolte le casse di risparmio postali. Il disegno di legge fu approvato il 21 aprile 1871, ma non arrivò in Senato prima della caduta del governo. Sella lo ripresentò successivamente, ma neanche quella volta arrivò all'approvazione. Fu così che Sella, quando non era più al ministero, lo ripresentò come proposta di sua iniziativa il 10 dicembre 1874, perorandolo il giorno seguente con la consueta eloquenza:

L'Inghilterra aveva nel 1868 una cassa di risparmio ogni 6.000 abitanti; l'Italia ne ha una ogni 120.000 abitanti, ed anzi, eccettuando le provincie ove si sta meno male, si trovano numeri anche più paurosi. Se, per esempio, prendiamo le provincie meridionali, troviamo una cassa di risparmio ogni 573.000 abitanti [...] Se poi si esamina il riparto di queste benefiche istituzioni di previdenza, si troverà che nelle città, nelle quali la popolazione è maggiore di 30.000 abitanti, la Cassa di risparmio vi è quasi da pertutto, o almeno nella proporzione di ottanta sopra cento di codeste città. Se veniamo a città comprese fra i 10.000 ed i 30.000 abitanti, si scende al 28 per cento e finalmente nel 1868 [...] noi avevamo 8.210 comuni con popolazione minore di 10.000 abitanti, nei quali non si arrivava all'1 per cento di Casse di risparmio e si avevano 77 Casse di risparmio sopra 8.210 comuni! [...] È doloroso, o signori, il vedere che progetti di legge, i quali come questo non presentano inconvenienti per nessuno, e vantaggi per tutti, debbano aspettare tanto per essere convertiti in legge.

La discussione parlamentare fu ancora lunga e vivace, ma alla fine il progetto di Sella, con qualche modifica, venne definitivamente approvato il 24 maggio 1875. Esso prevedeva che metà dei fondi raccolti dalle casse di risparmio postali e amministrati dalla Cassa depositi e prestiti fossero destinati a finanziare i debiti degli enti locali. L'evoluzione della finanza locale nel periodo qui considerato può essere seguita nella tabella 8. In essa si vede che la lievitazione postunitaria della finanza locale fu assai inferiore a quella della finanza statale nel periodo considerato, con una quasi stazionarietà se la si calcola pro capite.

Quanto al diverso impatto sulle varie aree del paese, nel Sud la nuova legge valse a togliere dal letargo gli enti locali, ma non riuscì mai a portarli al livello degli altri, per la quasi

TAB. 8. Entrate e spese comunali 1858-1875 (milioni di lire)

	ENTRATE*	SOVRAIMPOSTE	SPESE	ISTRUZIONE	OPERE PUBBLICHE	WELFARE	SPESE PRO CAPITE (lire)
1858	220	—	230	—	—	—	10,6
1863	207	74	214	16	17	—	9,7
1868	290	92	314	24	21	17	12,6
1870	263	80	272	28	74	36	10,5
1875	331	101	330	39	81	61	12,1

* Escluso accensione di debiti

Fonte: VOLPI 1962; BATTILANI 2001

totale assenza di meccanismi di perequazione, mentre nel resto del paese la contribuzione pro capite rimase stazionaria e persino diminuì. Riportiamo qui di seguito le conclusioni di Patrizia Battilani, secondo cui:

la legge del 1865 [...] non rappresentò un'inversione di tendenza per il Granducato di Toscana [...] e non lo fu per il Lombardo-Veneto, che di fatto vide applicata sull'intero territorio nazionale parte delle proprie tradizioni amministrative [...] Le regioni per le quali la legge del 1865 rappresentò un profondo momento di rottura furono soprattutto quelle appartenenti al Regno delle Due Sicilie, dove il livello di decentramento amministrativo era quasi nullo (BATTILANI 2001, p. 351).

Quando verso la fine del XIX secolo ci si accorse di ciò, si intervenne dall'esterno, con una legislazione straordinaria o con l'avocazione allo Stato di ruoli prima affidati ai comuni, come nel caso dell'istruzione elementare, ma non si ebbe il coraggio di rivedere interamente l'impostazione originaria.

Conclusioni

Alla fine del quindicennio di governo della Destra storica, il raggiunto equilibrio della finanza pubblica non valse a mantenere tale partito al governo. Nella sua ultima esposizione finanziaria, il 16 marzo 1876, Minghetti si mostrò consapevole di ciò, esprimendo in memorabili parole la meta raggiunta:

Quanto a noi, se dobbiamo lasciare questo ufficio, saremo felici ripensando che noi vi lasciamo il paese tranquillo all'interno, in buone relazioni e rispettato all'estero; vi lasciamo le finanze assestate e pregheremo Iddio che possiate questi benefici conservare alla patria [...] So bene, e lo ripeto, che l'aver conseguito il pareggio non vuole dire trovarsi in una situazione finanziaria prospera [...] Ma che per ciò? La prima cosa, la più importante, quella da cui dovevamo incominciare, era il pareggio delle entrate e delle spese; era quella la pietra angolare di tutto il restante edificio.

Ecco come Gianni Marongiu nel suo magistrale lavoro sulla finanza pubblica giudica il lavoro della Destra:

Animati da una forte tensione etico-politica, incentrata in alcuni (Minghetti) sul primato della società civile, sulla fiducia nella capacità di autogoverno del singolo e della collettività, sulla creatività dell'uomo libero, in altri (Spaventa) sul primato dello Stato, in altri ancora sullo Stato integratore delle carenze private (Sella e Luzzatti), furono tutti ancorati alla realtà, con la passione per i ragionamenti ben fatti, e appoggiati sui dati, con la cura di parlare anche per cifre e tariffe [...] Nel valutare la propria opera furono serenamente e severamente critici e, lungi dall'attardarsi nell'autocompiacimento per le opere realizzate, ebbero una accentuata sensibilità per i problemi nuovi (MARONGIU 1995, p. 364).

Del fatto che i protagonisti di questa storia avessero sensibilità per i problemi nuovi abbiamo avuto ampia dimostrazione nelle pagine precedenti, in cui si è documentato che solo in pochi casi venne esteso il sistema finanziario piemontese al resto d'Italia, mentre per lo più si crearono nuove imposte o si ristrutturarono integralmente quelle vecchie, mentre anche la finanza straordinaria mostrò caratteri innovativi. In particolare, lo spostamento dell'impalcatura impositiva dalle imposte indirette verso quelle dirette, la tassazione di tutti i tipi di reddito e l'introduzione di una certa progressività mettevano l'Italia in prima linea fra le nazioni progredite per l'equilibrio anche sociale del suo sistema impositivo. La sola tassa sul macinato ricadeva su un genere di prima necessità e fu un espediente sofferto e non condiviso, che venne presto abrogato. Ma tutta la restante impalcatura

finanziaria resse non solo a un confronto con i paesi più avanzati, ma anche all'usura del tempo. Alla luce di ciò, è difficile accogliere le critiche che sono state mosse da varie parti, secondo cui le scelte di finanza pubblica della Destra storica avessero favorito una classe a danno delle altre.

Più problematico è il giudizio dell'impatto differenziale del nuovo sistema fiscale sulle varie aree del paese. È evidente che, se l'aumento della pressione fiscale fu significativo per l'intera nazione, tanto più lo fu per quelle aree, soprattutto le meridionali, in cui i precedenti governi avevano mantenuta bassa la tassazione e non si erano preoccupati né delle opere pubbliche né dell'istruzione. Se la repentinità e la profondità con cui le condizioni fiscali cambiarono abbiano sfavorito il Mezzogiorno è una questione che fa parte di un interrogativo più radicale: era il Regno delle Due Sicilie maturo per unificarsi con il resto del paese in un periodo storico in cui non si potevano immaginare politiche economiche perequative come quelle, per esempio, applicate in tempi molto successivi all'interno dell'Unione europea tra aree avanzate e aree arretrate? Si tratta di un'analisi contro-fattuale a cui molti studiosi si sono richiamati in passato e che ha avuto finora risposte contraddittorie. Se si deve dar credito alle ricerche finora condotte sul dualismo Nord-Sud, non sembra che il divario di reddito sia cresciuto significativamente in periodo liberale, il che porterebbe a non ritenere le politiche economiche dei governi postunificazione responsabili di un peggioramento del Mezzogiorno. Il divario crebbe in realtà soprattutto fra prima e seconda guerra mondiale. Ma si tratta di questione aperta, destinata ad attrarre ancora altro lavoro storico prima di trovare una sua definitiva interpretazione.

Ci piace terminare dando un'ultima volta voce a Quintino Sella, che nella seduta alla Camera dell'11 dicembre 1872 disse, rispondendo a chi gli contestava un ennesimo ricorso all'inasprimento fiscale:

L'onorevole Lazzaro dice: non siamo noi che abbiamo votato il macinato. In fatto d'imposta per verità non so che cosa abbiate votato. Credo che non ne abbiate votata alcuna. Avete solo votato le spese. Ma per ciò appunto ve ne lavate troppo facilmente le mani. Non basta dire: non abbiamo votato questa o quell'imposta. Avete votato quasi sempre le spese, moltissime ne avete domandate. Ora, credo che veramente s'impongano aggravii ai contribuenti, non quando si votano le imposte, ma quando si votano le spese [...] Siete quindi perfettamente solidali con noi della attuale situazione. Coloro i quali ebbero il coraggio di votare le imposte sono perfettamente giustificati a compiacersene, perocché con ciò hanno salvato il paese, che sarebbe stato perduto se non avessero votate le imposte.

Un monito che risuona in tutta la sua cruda verità anche oggi.

Bibliografia

- R. ARTONI, S. BIANCINI, *Il debito pubblico dall'Unità ad oggi*, in *Storia economica d'Italia*, a cura di P. Ciocca, G. Toniolo, 3° vol., *Industrie, mercati, istituzioni. 2. I vincoli e le opportunità*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- ATTI PARLAMENTARI (seduta del 13 aprile 1865), *Camera dei Deputati*, Leg. VIII, Sess. IV, v. XII, pp. 9603, 9606.
- ATTI PARLAMENTARI (seduta del 9 maggio 1865), *Senato del Regno*, Leg. VIII, Sess. II, v. VI, pp. 3090-3091.
- ATTI PARLAMENTARI (seduta del 27 luglio 1867), *Camera dei Deputati*, Leg. X, Sess. 1867, *Discussioni*, v. XII, pp. 2832-2833.
- ATTI PARLAMENTARI (seduta dell'11 marzo 1872), *Camera dei Deputati*, Leg. XI, Sess. II, v. I, p. 168.
- P. BATTILANI, *Decentramento o accentrimento: obiettivi e limiti del sistema amministrativo locale scelto con l'Unità del paese*, «Rivista di Storia Economica», 2001, 17, pp. 313-357.
- S. BATTILOSSI, *Annali*, in *Storia economica d'Italia*, 2° vol., Laterza, Roma-Bari 1999.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Discorsi parlamentari di Quintino Sella*, 5 voll., Tipografia della Camera, Roma 1886-1890.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, 8 voll., Tipografia della Camera, Roma 1888-1890.

- R.P. COPPINI, *Finanza internazionale e Stato italiano: il prestito 1863*, «Ricerche Storiche», 1980, 2, pp. 381-414.
- M. DE' GENNARO, *I debiti dello Stato nel Regno d'Italia (1861-1932)*, Tipomeccanica, Napoli 1934.
- G. DELLA TORRE, *I finanziamenti agli enti locali dell'Italia liberale, 1864-1915: disavanzi di bilancio, investimenti in opere pubbliche e gestione del debito pregresso. Punti aperti e primi risultati di un'analisi quantitativa*, «Rivista di Storia Finanziaria», 2004, 13, pp. 7-33.
- G. FELLONI (a cura di), *Le entrate degli Stati Sabaudi dal 1825 al 1860*, «Archivio economico dell'unificazione italiana», serie I, 3° e 4° vol., Ilte, Torino 1956.
- G. FELLONI (a cura di), *Le spese effettive e il bilancio degli Stati Sabaudi dal 1825 al 1860*, «Archivio economico dell'unificazione italiana», serie I, 9° vol., Roma 1959.
- M. FRANCESE, A. PACE, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, «Questioni di economia e finanza (Occasional papers)», ottobre 2008, 31.
- P. FRASCANI, *Finanza, economia ed intervento pubblico dall'unificazione agli anni Trenta*, Istituto per gli studi filosofici, Napoli 1988.
- R. GHERARDI, N. MATTEUCCI (a cura di), *Marco Minghetti statista e pensatore politico. Dalla realtà italiana alla dimensione europea*, il Mulino, Bologna 1988.
- G. GIOLI, *Il pensiero economico di Antonio Scialoja*, Pacini, Pisa 1989.
- L. IZZO, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Giuffrè, Milano 1962.
- P. MAESTRI, *L'Italia economica nel 1868*, Civelli, Firenze 1868.
- G. MARONGIU, *Storia del fisco in Italia*, 1° vol., *La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Einaudi, Torino 1995.
- M. MINGHETTI, *Marco Minghetti ai suoi elettori*, Monti, Bologna 1865.
- M. MINGHETTI, *Della Economia Pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, Le Monnier, Firenze 1859 (2ª ed. 1868).
- G. PARRAVICINI, *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia, 1860-1890*, Ilte, Torino 1958.
- A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana. Dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX*, 1° vol., *Dal 1861 al 1876, premesso un cenno sulla finanza del regno Subalpino*, Roux e Frassati, Torino 1899.
- F. REPACI, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Zanichelli, Bologna 1962.
- M. ROMANI, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX (1815-1914)*, 1° vol., *Introduzione e parte prima*, Giuffrè, Milano 1968.
- M. ROMANI, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX (1815-1914)*, 2° vol., *Parte seconda*, Giuffrè, Milano 1976.
- G. TATTARA, *Commento*, in *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, a cura dell'Ente Einaudi, 2 voll., il Mulino, Bologna 1992.
- J. TIVARONI, *Storia del debito pubblico del Regno d'Italia*, 2 voll., Marelli, Pavia 1908-1910.
- G. TONIOLO, *L'economia dell'Italia fascista*, Laterza, Roma-Bari 1980.
- F. VOLPI, *Le finanze dei comuni e delle provincie del Regno d'Italia (1860-1890)*, Ilte, Torino 1962.
- V. ZAMAGNI, *Debito pubblico e creazione di un nuovo apparato fiscale nell'Italia unificata (1861-76)*, in *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, a cura dell'Ente Einaudi, 2 voll., il Mulino, Bologna 1992.
- V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, il Mulino, Bologna 1993.
- V. ZAMAGNI, *Il debito pubblico italiano 1861-1946. Ricostruzione della serie storica*, «Rivista di storia economica», 1998, 14, pp. 207-242.
- V. ZAMAGNI, *Una rettifica*, «Rivista di storia economica», 1999, 15, pp. 339-342.