

# STUDI URBINATI/B1

---

STORIA

GEOGRAFIA

# La guerra di Libia e la finanza pubblica (1911-12)

di Paolo Giannotti

1. Il sistema tributario italiano entrava in crisi in modo definitivo con l'inizio della guerra di Libia. Le classi dirigenti erano pienamente consapevoli dell'inadeguatezza della struttura impositiva che determinava gravi distorsioni rispetto al livello ed alla composizione del prelievo fiscale.

Già nel 1909 Giolitti e Lacava avevano presentato un progetto di riforma tributaria in cui alle tre imposte reali sul reddito si sovrapponeva un'imposta a carico delle persone fisiche il cui reddito globale superava le 5000 lire. Alcuni mesi più tardi nel 1910 Sonnino e Arlotta avanzavano una proposta di più vasta portata, che era basata sull'imposta generale sul reddito e che coinvolgeva anche la finanza degli enti locali. La riforma prevedeva un'imposta erariale sull'entrata globale delle persone fisiche con un reddito totale non inferiore alle 1000 lire per i Comuni minori ed alle 2000 lire per i Comuni maggiori. Inoltre l'accertamento diretto era integrato da quello indiziario<sup>1</sup>. Come è noto i due progetti non vennero mai discussi.

Ancora alla vigilia della guerra e proprio in sede parlamentare, Giulio Alessio, insigne studioso di problemi finanziari, nella relazione della Giunta generale del bilancio allo stato di previ-

\* *Presentato dall'Istituto di Storia.*

<sup>1</sup> Per i due progetti: 1) *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati. (in seguito APC) Legislatura XXIII. Sessione 1909. Documenti. Disegni di legge e Relazioni. Stampato n. 236. Seduta del 18 novembre 1909; 2) APC. Legisl. XXIII. Sess. 1909-10. Documenti. Disegni di legge e Relazioni. Stampato n. 330. Seduta dell'11 febbraio 1910. In questo articolo, parte di una ricerca più ampia, le note sono ridotte ai dati essenziali.

sione dell'entrata per l'esercizio 1911-12, richiamava con forza l'attenzione dei gruppi politici sull'arretratezza ed insufficienza del nostro sistema fiscale e ribadiva l'assoluta urgenza di una sua radicale riforma anche in termini perequativi e ridistributivi:

«Ciò che è pure costante – scriveva – si è però che tale avanzo è ottenuto per effetto di gravissime aliquote così nell'imposta sui redditi della ricchezza mobile come nelle tasse sugli affari e in tutte le imposte sui consumi. Si comprende che un sistema tributario così pesante ed oppressivo fosse forse una esigenza inesorabile negli anni della nostra preparazione politica o nel periodo di crisi attraversato in seguito alle spedizioni africane. Non lo si comprende ora... La situazione attuale, più che il mantenimento di molteplici e pesantissimi aggravii, consiglia la concentrazione in alcuni grandi rami delle imposte esistenti e l'alleggerimento dei saggi di esse per poter ottenere dalla provocata espansione dei redditi e dei consumi un gettito di entrate sempre più alto. L'ordinamento attuale che incide così potentemente sui costi, specie mediante le tasse di fabbricazione, i dazi di confine e di consumo è del resto un potente alleato a quelle cause d'incarceramento che agiscono così potentemente e possiamo dire anche permanentemente sulle condizioni dei consumatori in questi anni»<sup>2</sup>.

Tali analisi via via sempre più gravi ed allarmate, corrispondenti alla realtà dei fatti, erano condivise da un largo schieramento di forze che comprendeva gruppi politici, studiosi, categorie economiche ecc. Tuttavia nel paese non si registrò mai un effettivo movimento di opinione pubblica tendente a richiedere una vera riforma tributaria. D'altro canto i vari Governi seguirono una politica fiscale che di volta in volta agiva solo in termini di inasprimento delle aliquote o di sgravi, cioè di parziali interventi sugli strumenti impositivi esistenti senza impegnarsi in un progetto organico di riordino del sistema di prelievo.

Già alla vigilia della guerra era ormai evidente che le risorse tributarie non erano più in grado di coprire la totalità delle spese dello Stato, per cui diventava improcrastinabile una riforma tri-

<sup>2</sup> APC. Legisl. XXIII. Sess. 1909-1911. Documenti. Disegni di legge e relazioni. Seduta 13 giugno 1911. Stampato n. 630 A.

butaria con caratteri di progressività e personalità, adeguata alle trasformazioni economiche avvenute nel paese.

Il ministro del Tesoro, Tedesco, invece, illustrando le linee della politica finanziaria di guerra, spiegava che le nuove e straordinarie spese belliche non dovevano allarmare, perchè grazie al sistema fiscale la finanza italiana era ormai tanto gagliarda e forte da poter affrontare «senza prestiti e senza imposte» gli oneri della grande impresa<sup>3</sup>.

2. Il ministro del Tesoro, il 7 dicembre 1912, presentava la prima esposizione finanziaria da quando era iniziata la guerra di Libia<sup>4</sup>. L'esercizio 1911-12 si era svolto per nove mesi in situazione di sostenuto impegno bellico, tuttavia il suo risultato veniva considerato molto positivo, perfino superiore alle previsioni dell'assestamento, «e tale da vincere le più rosee speranze».

Nella categoria entrate e spese effettive, le entrate ammontavano a 2475,4 milioni e le spese a 2587,2 milioni, si aveva quindi un disavanzo di 111,8 milioni; la categoria costruzione di strade ferrate dava una differenza positiva di 406.000 lire. La categoria movimento capitali faceva registrare una entrata di 365,6 milioni ed una spesa di 254,2 milioni e chiudeva con una differenza attiva di 111,4 milioni. Complessivamente le spese risultavano 2888,3 milioni e le entrate 2888,3 milioni<sup>5</sup>.

Questo risultato in pareggio, però, metteva in evidenza un gravissimo disavanzo economico, ed il fatto era veramente allarmante in quanto si verificava per la prima volta dopo una serie di ben quattordici esercizi con un avanzo di parte effettiva.

Tale deficit andava ulteriormente spiegato, perchè in gran parte era determinato dalle entrate e dalle spese eccezionali di guerra e dalle anticipazioni di cassa per spese di competenza di altri esercizi.

<sup>3</sup> Cfr. *Dichiarazioni sulle nostre ottime condizioni finanziarie*, in «Corriere della Sera», 7 marzo 1912.

<sup>4</sup> APC. Legisl. XXIII. 1 Sess. Disc. Tornata del 7 dicembre 1912, pp. 22077 ss.

L'anno precedente, a causa della chiusura del Parlamento, il ministro non presentò l'esposizione finanziaria ma delle *Note sulle condizioni del bilancio e del tesoro*.

<sup>5</sup> Tutti i dati delle tabelle sono stati presi dagli allegati all'esposizione finanziaria.

Tab. 1. *Consuntivo anno 1911-12 (dati in milioni di lire)*

Descrizione entrate	Valore	Descrizione spesa	Valore
Tassa sugli affari	239,0	Min. tesoro	755,0
Tassa sui consumi	507,5	Min. finanze	314,2
Privative	514,7	Min. giustizia	56,2
Imposte dirette	499,4	Min. esteri	26,4
Ferrovie	70,7	Min. Pubbl. Istruz.	132,9
Servizi pubblici	158,1	Min. interno	148,0
Dazio grano	84,7	Min. Lavori pubblici	136,7
		Min. Poste e telegr.	140,0
Totale entrate princ.	2.128,1	Min. guerra	537,8
		Min. Marina	307,0
Entrate minori	347,3	Min. agr. ind. comm.	33,0
Totale entrate	2.475,4	Totale spesa	2.587,2
Costruzione di strade ferrate		Costruzione di strade ferrate	
Entrate	47,3	Spesa	46,9
Movimento di capitali		Movimento di capitali	
Entrate	365,6	Spesa	254,2
Totale generale entrate	2.888,3	Totale generale spesa	2.888,3

Nelle spese effettive, infatti, erano calcolati 152,2 milioni di spese eccezionali per la guerra di Libia, coperte per 57 milioni con gli avanzi accertati a tutto il 1910-11. Sempre fra le spese effettive erano inclusi anche 62 milioni per le dotazioni straordinarie militari e per l'acquedotto pugliese, a cui il Tesoro aveva fatto fronte con mezzi ordinari di tesoreria. Sottraendo quindi dalle spese effettive 214,2 milioni, cioè la somma delle partite più sopra indicate e togliendo 119 milioni (57 + 62) dall'entrata della categoria movimento di capitali, il risultato del consuntivo 1911-12 dava una differenza attiva di 95,2 milioni. Quest'avanzo di 95,2 milioni veniva poi iscritto nel bilancio del ministero della Guerra, per rimborsare il Tesoro delle somme anticipate per la spedizione di Libia.

Il ministro del Tesoro, Tedesco, sottolineava subito con grande enfasi:

«Un bilancio che per nove mesi si esercita durante la guerra, e malgrado una diminuzione di 44 milioni nei redditi doganali e

ferroviari dà il più lauto beneficio di cui abbia finora goduto il tesoro, un bilancio che, pur continuando le spese, riesce a saldare con gli avanzi ben 158 milioni di spese di guerra, ha una tale robustezza da poter ispirare la più tranquilla confidenza nell'avvenire»<sup>6</sup>.

Con questa visione ottimistica erano impostati anche gli esercizi degli anni 1912-14.

La legge del bilancio 1912-13 prevedeva un avanzo di 16 milioni. Il disegno di assestamento indicava invece una nuova previsione di 83 milioni; ma con l'anticipazione nell'esercizio 1912-13 di 30 milioni di spese per le quali erano ammessi pagamenti anticipati sugli stanziamenti degli esercizi successivi, l'avanzo complessivo era fissato in 53 milioni.

Per ciò che riguardava l'esercizio 1913-14 il progetto di bilancio si chiudeva in condizioni così favorevoli che le entrate effettive coprivano tutte le spese ordinarie e straordinarie, compresa l'assegnazione di una quota in conto delle spese della guerra libica; provvedevano inoltre ad una eccedenza di ben 22 milioni della spesa sull'entrata per estinzione debiti, e lasciavano un avanzo di 36 milioni, avanzo che per un precedente trasporto di fondi all'esercizio 1912-13 aumentava fino a raggiungere la cifra di 66 milioni.

Per il ministro non sembrava impossibile coprire le spese di guerra con le entrate ordinarie, nonostante le spese crescenti per i servizi pubblici e quelle prevedibili per la nuova colonia.

Tale ostentata sicurezza era basata su una progressione del gettito tributario veramente consistente e rassicurante.

Le tasse sugli affari negli ultimi cinque anni erano salite da 242 a 293 milioni, cioè in media di circa 10 milioni all'anno, sebbene nel 1907 si fosse ridotta la tassa di bollo sulle cambiali, facendo perdere all'erario circa 7 milioni. Nello stesso arco di tempo le imposte indirette sui consumi avevano fatto registrare un aumento di 82 milioni, 56 dei quali provenivano dalle imposte di fabbricazione. L'imposta sulla produzione nazionale dello zucchero aveva dato nel 1911-12 circa 38 milioni in più rispetto al 1906-07; e nonostante la diminuzione dell'importazione e dell'introito doganale, lo zucchero tra imposta di fabbricazione e dazio

<sup>6</sup> *ibid.*, pp. 22079-80.

dava all'erario, dopo soli cinque anni, un'entrata di oltre 25 milioni. Il provento del tabacco dal 1906-07 aveva avuto un incremento di 80 milioni, nel solo esercizio 1911-12 era aumentato di 17 milioni. Anche il provento del sale, che dal 1905-06 al 1908-09 era stato intorno ad 80 milioni, negli ultimi tre esercizi era cresciuto di 8,5 milioni.

L'incremento delle tre imposte dirette nel periodo 1906-1912 era solo di 40,7 milioni; l'imposta sui terreni era scesa da 89 milioni a 83 milioni; quella sui fabbricati era salita di circa 10 milioni, 3 dei quali nel 1911-12. Ma il miglioramento più consistente era registrato nell'imposta di ricchezza mobile con un gettito di 313 milioni; in modo particolare veniva raggiunta la cifra di 230 milioni nella riscossione per ruoli.

3. Per le spese di guerra il governo era ricorso alla criticatissima legge Luzzatti del 17 luglio 1910 n. 511, che consentiva l'apertura di crediti straordinari di tesoreria con decreti reali proposti dal ministro del Tesoro ed approvati dal Consiglio dei ministri.

I crediti straordinari a favore dei ministeri della Guerra e della Marina ammontavano al febbraio 1912 a 170 milioni. La legge 28 marzo 1912 n. 232, convertendo in legge i decreti reali relativi a questi crediti assegnò altri 35 milioni al bilancio del ministero della Guerra. A questa spesa di 205 milioni venivano destinati gli avanzi degli esercizi finanziari 1910-11 e 1911-12 e la somma residua veniva iscritta a saldo della spesa negli esercizi dal 1912-13 al 1917-18.

Il Tesoro inoltre fino al 30 novembre aveva messo a disposizione dei ministeri della Guerra e della Marina 357 milioni e a reintegrazione della cassa del Tesoro il governo proponeva che l'intera spesa fosse iscritta nei rispettivi bilanci, destinando a questo scopo l'avanzo dell'esercizio 1912-13 e stanziando la residua somma nei bilanci di sei esercizi: dal 1913-14 al 1918-19.

A tal fine veniva previsto lo stanziamento di un fondo limitato a 15 milioni nel bilancio 1913-14 e di rate annue da determinarsi nei cinque esercizi successivi<sup>7</sup>. Inoltre per far fronte a nuove spese militari si preannunciava la richiesta di un'ulteriore

<sup>7</sup> Legge 29 dicembre 1912, n. 1357.

Tab. 2. *Prospetto analitico delle entrate effettive (ordinarie e straordinarie) accertate (dati espressi in migliaia di lire)*

	Anno 1900-1	% inc.	Anno 1906-7	% inc.	Anno 1907-8	% inc.	Anno 1911-12	% inc.
Tasse sugli affari	201,11	11,69%	242,52	12,41%	248,72	12,78%	292,92	11,83%
Imp. ind. sui consumi	402,08	23,37%	511,12	26,15%	471,65	24,23%	592,26	23,93%
Privative	342,35	19,90%	399,51	20,44%	422,69	21,72%	514,70	20,79%
Imposte dirette	484,99	28,19%	458,62	23,46%	435,81	22,39%	488,38	20,17%
Ferrovie	109,26	6,35%	80,95	4,14%	75,16	32,86%	70,68	2,86%
Servizi pubblici	70,70	4,63%	109,61	5,61%	120,53	6,19%	158,11	6,39%
Entrate minori	101,24	5,88%	152,23	7,79%	171,88	8,83%	347,29	14,03%
<b>Totali</b>	<b>1.720,74</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.954,56</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.946,43</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.475,36</b>	<b>100,00%</b>

somma di 200 milioni. A tutto ciò occorre aggiungere 50 milioni da pagare all'Amministrazione del debito pubblico ottomano, così come stabilito dal trattato di pace di Losanna.

In totale le spese di guerra ammontavano in via provvisoria a 815 milioni. I debiti autorizzati per la guerra toccavano intanto 535 milioni.

Questo formidabile sforzo finanziario veniva considerato complessivamente compatibile con le possibilità del bilancio statale. Il ministro ribadiva che le entrate tributarie progredivano costantemente. Nell'ultimo quinquennio infatti l'incremento spontaneo delle entrate principali, escluso il dazio sul grano, toccava in media i 75 milioni all'anno. Nell'anno di guerra 1 ottobre 1911-30 settembre 1912 l'aumento delle stesse entrate raggiungeva i 79 milioni, cioè 20 milioni in più rispetto all'incremento medio del quinquennio 1 ottobre 1906-30 settembre 1911.

«Mercè la previdente politica del Tesoro e grazie al progresso delle entrate –spiegava il ministro – la Cassa ha potuto fornire per spese di guerra dal mese di ottobre 1911 fino ad oggi la somma di 660 milioni. Della considerevole somma anticipata, la Cassa, a parte il beneficio derivante dagli avanzi netti e dalla più lenta maturazione dei residui passivi, non fu reintegrata che dall'importo dei buoni ordinari del tesoro, la cui circolazione al 30 novembre ascendeva a 234 milioni»<sup>8</sup>.

Poco dopo, la legge 29 dicembre 1912, n. 1352 autorizzava il Tesoro ad emettere 400 milioni di Buoni quinquennali, che erano destinati fino a 150 milioni per le spese ferroviarie straordinarie; fino alla concorrenza di 50 milioni per il pagamento del debito pubblico ottomano (secondo gli impegni del trattato di pace); fino alla concorrenza di 200 milioni per le spese militari in Libia dopo il dicembre 1912, e per la ricostituzione dei materiali nei magazzini militari e le riparazioni straordinarie alle navi della R. marina. Complessivamente alla fine del 1912 «l'appello speciale al credito», cioè il ricorso all'indebitamento, in parte anche per le spese ferroviarie, risultava della notevole cifra di un miliardo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> APC Legisl. XXIII. 1 Sess. Disc. Tornata del 7 dicembre, cit. p. 22091.

<sup>9</sup> Cfr. tra l'altro U. Ancona, *L'esposizione finanziaria del ministro del Tesoro*, in «Nuova Antologia», fasc. 985, 1 gennaio 1913; Cfr. A. Confalonieri, *Banca e industria in Italia dalla crisi del 1907 all'agosto 1914*, vol. I, *Il sistema bancario in una economia di transizione*, Milano 1982, pp. 64 ss.

4. Il piano del ministro Tedesco tendeva a far fronte alle spese di guerra non coperte con le disponibilità del Tesoro con gli avanzi degli esercizi futuri, contando unicamente sulla progressione delle entrate senza aumentare il loro gettito con nuovi tributi, ed escludendo anche la necessità di un prestito che, date le condizioni monetarie dei mercati e la situazione internazionale, poteva essere contratto solo a condizioni onerose.

L'esposizione veniva considerata senz'altro troppo ottimistica, soprattutto laddove lasciava credere che i soli avanzi di bilancio sarebbero stati sufficienti per rimborsare le spese di guerra. In molti avanzavano seri dubbi sulla possibilità che il solo flusso degli introiti tributari fosse in grado di fronteggiare l'aumento delle spese di natura immediatamente militare e di insediamento nella colonia. Alcuni proponevano una consistente operazione di prestito. Ma i più sostenevano apertamente che per garantire l'equilibrio del bilancio e saldare le passività di guerra sarebbe stato necessario contare su un maggiore volume delle risorse, cioè introdurre una nuova tassa di larga applicazione e non eccessivamente gravosa o portare dei sostanziosi «ritocchi» alle aliquote dei tributi indiretti. Tuttavia una politica di nuovi aggravii fiscali suscitava forti critiche anche in ambienti non ostili al Governo.

«Con tutte le nostre forze – scriveva De Johannis – respingiamo l'idea di nuovi balzelli, di inasprimento di aliquote... I ritocchi non fanno che aggravare il sistema attuale, che.. è forse il peggiore dei sistemi tributari in vigore nei paesi civili. Quel pochissimo che si è fatto sgravando in parte alcuni consumi popolari, non ha cancellato dal nostro sistema tributario quel carattere di progressivo a rovescio rilevato già dall'on. Giolitti. Ma un altro convincimento ci consiglia a respingere vivamente ogni aumento di gravetze; ed il motivo è che se i contribuenti da più anni pagano molte decine di milioni in di più di quello che vien loro domandato, ci pare che sarebbe non solo ingiusto, ma anche imprudente domandare loro di più. Alcuni dicono che i contribuenti italiani si sono già adattati al sistema tributario vigente, per quanto esso sia ingiusto e vessatorio, e ne traggono la prova dal fatto dell'aumento notevole delle entrate, anche di là delle previsioni. Osserviamo però che se si riconosce essere l'attuale sistema ingiusto e vessatorio, si ha il dovere di migliorarlo, non

già di aggravarne l'ingiustizia e la rigidità, mediante un inaspimento delle aliquote»<sup>10</sup>.

5. Al di là degli apprezzamenti di circostanza emergevano perplessità e critiche. Le spese ordinarie aumentavano, così pure le straordinarie e le ultrastraordinarie: contare quindi sugli avanzi di bilancio degli esercizi futuri per il rimborso delle spese di guerra e per la ricostituzione della situazione del Tesoro sembrava un puro artificio propagandistico (v. Tab. 3-4 in appendice).

Per garantire le esigenze di cassa del Tesoro, ma per non danneggiare l'attività economica con una diminuzione delle disponibilità monetarie, di fronte alla scelta di ricorrere al mercato emettendo nuovi Buoni del Tesoro (dato il momento, di difficile collocamento) o di richiedere anticipazioni statutarie, il governo decise un intervento sulla riserva metallica dei biglietti di Stato.

Venne perciò presentato il regio decreto 20 novembre 1912, n. 1206, considerato un provvedimento eccezionale e transitorio, «dettato da circostanze eccezionali ed imperiose», con il quale il ministro del Tesoro, invece di ricorrere alle anticipazioni statutarie, disponeva che dal fondo in oro di 241,8 milioni depositato presso la Cassa Depositi e Prestiti in garanzia dei 499,8 milioni di biglietti di Stato in circolazione fosse prelevata una somma di 125 milioni, da versare nella tesoreria e da impiegare mediante controvaluta cartacea per il servizio di cassa. In sostanza 125 milioni in oro erano trasferiti alla Sezione di tesoreria presso la Banca d'Italia e come corrispettivo venivano emessi 125 milioni di biglietti della Banca d'Italia, per conto del Tesoro. Entro il 1920, con lo stanziamento di una somma annua non minore di 15 milioni nello stato di previsione della spesa del ministero del Tesoro, doveva avvenire la reintegrazione della riserva presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Tedesco, anticipando inevitabili critiche, negava il pericolo di un eccesso di circolazione sia di Banca che di Stato. Sottolineava le molteplici ed autorevoli sollecitazioni per ottenere un aumento della massa totale dei biglietti per far fronte al volume degli

<sup>10</sup> A. J. De Johannis, *Sulla esposizione finanziaria*, in «L'Economista», 15 dicembre 1912.

TAB. 3. Prospetto analitico delle spese effettive (ordinarie e straordinarie) accertate per ministero (dati espressi in migliaia di lire)

	Anno 1900-1	% inc.	Anno 1906-7	% inc.	Anno 1907-8	% inc.	Anno 1911-12	% inc.
Tesoro	727,03	44,00%	665,41	35,85%	612,61	32,50%	755,06	29,18%
Finanze	188,48	11,41%	251,26	13,54%	271,04	14,38%	314,22	12,15%
Grazia e Giustizia	40,81%	2,47%	45,69	2,46%	48,47	2,57%	56,27	2,17%
Affari Esteri	16,70	1,10%	23,39	1,26%	21,45	1,14%	26,39	1,02%
Istruzione Pubblica	49,33	2,99%	90,62	4,88%	85,82	4,55%	132,91	5,14%
Interno	70,16	4,25%	94,68	5,10%	106,13	5,63%	148,18	5,73%
Lavori Pubblici	60,98	3,69%	96,61	5,20%	107,10	5,68%	136,68	5,28%
Poste e Telegrafi	69,21	4,19%	102,09	5,50%	122,98	6,53%	139,45	5,39%
Guerra	284,72	17,23%	305,98	16,48%	324,91	17,24%	537,82	20,79%
Marina	131,73	7,97%	153,93	8,29%	157,15	8,34%	307,12	11,87%
Agric., Industria, Comm.	13,21	0,80%	26,67	1,44%	27,01	1,43%	33,08	1,28%
<b>Totali</b>	<b>1.652,37</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.856,31</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.884,68</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,587,19</b>	<b>100,00%</b>

TAB. 4. *Differenza fra previsioni e accertamenti (dati espressi in migliaia di lire)*

	Anno 1900-1	Anno 1906-7	Anno 1907-8	Anno 1911-12
Differenza fra previsioni e accertamenti nelle entrate	+ 79,932	+ 126,049	+ 159,562	+ 230,728
Differenza fra previsioni e accertamenti nelle spese	+ 45,853	+ 99,217	+ 179,073	+ 417,318
Divario fra entrate e spese	34,079	26,832	- 19,511	- 186,590

scambi. Faceva notare che in quindici anni le operazioni di sconto dei tre istituti di emissione erano triplicate, avendo raggiunto al 31 dicembre 1911 la somma di 911.597.952 lire rispetto ai 307.439.478 lire del 31 dicembre 1897; nello stesso tempo i biglietti di Stato erano di poco aumentati; la stessa legge del 29 dicembre 1910, che ne portava il contingente a 500 milioni, riteneva questa cifra non completamente adeguata ai bisogni<sup>11</sup>.

Prima di questo decreto, sempre sulla stessa materia, era stata approvata la legge 13 giugno 1912, n. 570, che provvedeva alla riduzione temporanea della tassa straordinaria massima sulle eccedenze di circolazione dei biglietti degli Istituti di emissione. In sostanza veniva esteso a tutto il 1912 il R. D. 13 ottobre 1911, n. 1296, via via prorogato, che riduceva la tassa del 7,50% sulle eccedenze della circolazione oltre il terzo grado al tasso di sconto, che nel frattempo era stato portato dal 5% al 5,50.

Infine venne presentato il Disegno di legge 9 dicembre 1912 n. 1257, che tra l'altro modificava le eccedenze della circolazione dei biglietti dei tre Istituti di emissione oltre i limiti normali e la relativa tassa di bollo<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Relazione ministeriale sul R. D. 20 novembre 1912, n. 1206.

<sup>12</sup> APC. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Doc. Disegni di legge e Relazioni. n. 1257. Disegno di legge. Proroga del corso legale dei biglietti di banca. Modificazioni agli articoli 21 e 25 della legge sugli Istituti di emissione. Disposizioni per il fondo di esercizio delle filiali del Banco di Sicilia in Tripolitania e Cirenaica. Proroga per un anno della convenzione con la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria provinciale. Vedi anche *La Banca d'Italia dal 1894 al 1913*, a cura di F. Bonelli, Roma-Bari 1991, p. 36.

Le norme, fissate nel 1907, che disciplinavano la circolazione bancaria erano considerate troppo rigide e sostanzialmente superate rispetto ai nuovi bisogni del mercato. In questo senso veniva sentita l'urgenza di dotare la circolazione di una maggiore elasticità, cioè di ridefinire i contingenti in cui era suddivisa e di ridurre la tasso di circolazione (che oltre i due primi contingenti era ritenuta assai gravosa), in modo tale da permettere agli istituti di emissione di superare il limite normale senza oneri fiscali tali da porsi «il dilemma o di lavorare in perdita o di ridurre le operazioni con pericolo di conseguenti perturbazioni della economia generale»<sup>13</sup>.

L'ordinamento della circolazione dei biglietti di banca fissava il limite normale della circolazione nella somma totale di 908 milioni così ripartita: Banca d'Italia 660 milioni, Banco di Napoli 200 milioni, Banco di Sicilia 48 milioni. Questa cifra del limite normale doveva essere coperta per il 40% da riserva metallica ed era colpita da una tasso dello 0,10%.

Oltre questo limite gli Istituti potevano emettere altri biglietti purchè sempre coperti per il 40%, ma tali eccedenze erano classificate in tre gradi e gravate da una tasso graduata:

1) eccedenze non superiori a 50 milioni per la Banca d'Italia, a 15 milioni per il Banco di Napoli, a 4 milioni per il Banco di Sicilia: tasso uguale ad un terzo della ragione dello sconto; 2) ulteriori eccedenze non superiori a 50 milioni per la Banca d'Italia, a 15 milioni per il Banco di Napoli, a 4 milioni per il Banco di Sicilia: tasso di due terzi della ragione dello sconto; 3) ulteriori eccedenze non superiori a 50 milioni per la Banca d'Italia, a 15 milioni per il Banco di Napoli, a 4 milioni per il Banco di Sicilia: tasso corrispondente all'intera ragione dello sconto; 4) ulteriori eccedenze oltre il 3 grado erano colpite dalla tasso straordinaria del 7,50%

Oltre questi contingenti gli Istituti potevano emettere altri biglietti, esenti da limiti e non gravati dalla tasso, purchè però coperti per intero da riserva<sup>14</sup>.

Per evitare che le Banche restringessero le loro operazioni

<sup>13</sup> Relazione ministeriale al disegno di legge, p. 3; cfr. A. Confalonieri, *Banca e industria in Italia dalla crisi del 1907 all'agosto 1914*, vol. I, cit., p. 101; A. J. De Johannis, *Ancora sui limiti della circolazione bancaria*, in «L'Economista», 1 dicembre 1912.

<sup>14</sup> Cfr. *La Banca d'Italia dal 1894 al 1913*, cit. Si veda in particolare l'appendice a cura di E. Cerrito, *L'ordinamento della circolazione bancaria*.

per non sottostare alla penalizzazione della tassa graduale, il disegno di legge stabiliva il tributo eguale ad un quarto della ragione dello sconto per la circolazione dei biglietti eccedente il limite normale, ma purchè le eccedenze non superassero le seguenti nuove somme: 70 milioni per la Banca d'Italia; 21 milioni per il Banco di Napoli; 6 milioni per il Banco di Sicilia. Quando la circolazione superava tali cifre e fino al loro doppio la tassa era la metà della ragione dello sconto. Per la circolazione che eccedeva: 140 milioni e fino a 210 milioni per la Banca d'Italia; 42 milioni e fino a 63 milioni per il Banco di Napoli; 18 milioni per il Banco di Sicilia, la tassa era uguale ai tre quarti della ragione dello sconto. Per le ulteriori eccedenze la tassa era pari alla ragione dello sconto.

Per tutti i tre Istituti d'emissione nel secondo semestre del 1910 i dati segnalavano consistenti aumenti delle eccedenze di circolazione: 53,8 milioni per il Banco di Napoli, 10 milioni per il Banco di Sicilia, fino a 127,7 milioni per la Banca d'Italia. A tale espansione però corrispondeva una forte crescita degli sconti e delle anticipazioni, che alla fine del 1910 raggiunsero complessivamente: 667,2 milioni per la Banca d'Italia, 146,6 milioni per il Banco di Napoli, 71 milioni per il Banco di Sicilia, con una variazione in più rispettivamente di 116 milioni, di 2 milioni e di 13 milioni rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

Nel 1911 e nel 1912 la Banca d'Italia fece registrare un ulteriore aumento nelle eccedenze di circolazione, con un massimo di 210 milioni nel 1911 e 282 milioni nel 1912 (fine ottobre), superando più volte il terzo grado e pagando quindi la tassa straordinaria. Per i due Banchi meridionali, negli stessi anni le eccedenze furono minori: il Banco di Napoli ebbe un massimo di 37,2 milioni nel 1911 e 50,2 nel 1912, il Banco di Sicilia 9 milioni nel 1911 e 17 nel 1912.

6. Tedesco e Carcano spiegavano questa significativa espansione dei mezzi di pagamento facendo riferimento a cause economiche interne ed alle forti tensioni monetarie sui mercati internazionali, che avevano portato ad un aumento del tasso di sconto in tutti i paesi europei<sup>15</sup>. Ma i dati sulle cifre mensili della circola-

<sup>15</sup> P. Carcano era il relatore per la Giunta generale del bilancio sul Disegno di legge 9 dicembre 1912, n. 1257.

zione, sulle operazioni di portafoglio e sulle anticipazioni non suffragavano questa interpretazione. Generalmente era nel periodo autunnale, secondo il ciclo stagionale dei pagamenti, che si registrava la punta più alta della domanda di moneta da parte del settore privato, infatti nel 1910 e prima della guerra, la Banca d'Italia e complessivamente i tre Istituti d'emissione toccano il massimo alla fine di ottobre rispettivamente con 1563,9 milioni e 2063,5 milioni; nel 1911 invece la punta massima viene raggiunta a fine dicembre con 1693,7 milioni e 2193,4 milioni; nel 1912 in quasi tutte le decadi vengono superati i limiti di legge: la cifra massima per la Banca d'Italia viene raggiunta nell'ottobre con 1741,2 milioni, poi scende e nel dicembre risale a 1700,7 milioni, complessivamente per i tre istituti negli stessi mesi si hanno 2254,8 milioni e 2212,3 milioni. Non era quindi il volume delle transazioni che determinava questa persistenza delle eccedenze oltre il limite normale quanto piuttosto il fabbisogno del Tesoro legato all'andamento degli eventi bellici.

Nella tabella seguente le cifre sono di per sè eloquenti; è da notare un dato estremamente significativo, cioè la diminuzione del fondo di Tesoreria, che dalla media di 168,5 milioni nel 1911, scende nel 1912 a 109 milioni, e nei mesi di settembre e ottobre a 60 e 90 milioni. Di notevole significato sono anche i rilievi riferiti al trimestre agosto-ottobre del 1911 e del 1912; nell'ottobre l'ammontare degli sconti di cambiali e delle anticipazioni scende da 942 a 882 milioni; quello dei depositi da 96 a 87 milioni; e il fondo di dotazione della Tesoreria scende a 90 milioni; la circolazione oltre i limiti invece sale a 340 milioni in settembre e 338,8 in ottobre.

Il dibattito sui limiti della circolazione cartacea coinvolgeva direttamente in termini critici anche la politica monetaria espansiva della Banca d'Italia, che da tempo si era schierata tra i più convinti fautori di un loro ragionevole allargamento. Studiosi e giornalisti vicini al nostro maggior Istituto d'emissione riconoscevano che la circolazione della Banca aveva superato per una somma ragguardevole il limite normale, pur essendo in diminuzione le operazioni di sconto e di anticipazione. Precisavano però che tale situazione non era imputabile direttamente ad una larghezza nelle operazioni di impiego dell'Istituto. La causa principale del continuo sconfinamento della circolazione andava ricercata nella riduzione di parte delle disponibilità a cui l'Istituto

TAB. 5.

Mese	Portafoglio e anticipazioni		Fondo di dotazione della R. Tesoreria		Circolazione tassata		Proporzione tra riserva e biglietti in circolazione		Circolazione totale	
	n. 3 Istituti		Banca d'Italia		n. 3 Istituti		n. 3 Istituti		n. 3 Istituti	
	1911	1912	1911	1912	1911	1912	1911	1912	1911	1912
Fine gennaio	754,4	770,5	185,0	68,3	6,4	148,9	72,70%	70,03%	1.956,3	2.124,5
Fine febbraio	745,5	740,5	231,3	96,9	0,5	43,7	75,75%	72,32%	1.898,7	2.067,1
Fine marzo	734,2	742,2	214,9	59,8	5,8	93,9	75,19%	71,22%	1.908,5	2.096,8
Fine aprile	714,4	798,1	223,4	143,9		36,5	76,63%	72,56%	1.873,0	2.073,5
Fine maggio	695,7	781,0	204,2	160,3		26,8	77,19%	73,75%	1.862,2	2.042,5
Fine giugno	796,5	853,0	209,8	197,8	25,3	136,3	72,73%	70,48%	1.967,9	2.130,1
Fine luglio	765,2	783,9	88,5	113,9		220,9	71,39%	68,91%	2.011,4	2.183,6
Fine agosto	764,7	779,2	110,1	102,3	22,3	162,5	72,15%	70,10%	2.000,9	2.148,4
Fine settembre	875,7	839,2	105,9	59,6	211,3	339,9	68,19%	66,70%	2.122,1	2.249,0
Fine ottobre	942,0	882,1	111,4	90,4	306,8	338,8	66,44%	66,82%	2.181,6	2.254,8
Fine novembre	886,9	836,8	83,7	78,1	270,2	266,7	67,23%		2.162,7	2.206,6
Fine dicembre	911,6		114,3	89,1	295,6	260,2	66,92%		2.193,4	2.212,3

ricorreva per soddisfare le domande di operazioni, e cioè nel venir meno delle notevoli giacenze del conto corrente di Tesoreria.

In più occasioni era stato fatto notare che rispetto al volume della circolazione si era creata una situazione di incertezza, poichè la Banca poteva fare sconti ed anticipazioni, utilizzando quelle cospicue giacenze che potevano venire ritirate per necessità improvvise, obbligando a nuove emissioni di biglietti<sup>16</sup>.

«Più volte – affermava Stringher – abbiamo richiamato l'attenzione sulla precarietà del conto corrente del Tesoro. E se l'assottigliamento delle attività del Tesoro ha avuto per conseguenza un corrispondente allargamento della nostra circolazione, ciò è avvenuto perchè le condizioni del mercato sul quale hanno pesato le difficoltà della situazione generale politica e monetaria, e quelle speciali dello stato di guerra non hanno consentito alla Banca di spiegare un'azione più sollecita e energica per ridurre la massa delle sue operazioni nonostante l'interesse che essa aveva di sottrarsi al grave onere della tassa straordinaria»<sup>17</sup>.

Tali posizioni, se su questo punto facevano convergere provvisoriamente i «restrizionisti intransigenti e gli espansionisti», per altro verso, non accogliendo l'interpretazione legata alla teoria quantitativa, contribuivano ad alimentare un vivacissimo dibattito sulle relazioni tra lo stato della circolazione cartacea, le cause dell'inaspimento del corso dei cambi e la ricomparsa dell'aggio<sup>18</sup>.

Il Governo e la Banca d'Italia non stabilivano alcuna connessione tra questi fenomeni ed indicavano in fattori extramonetari

<sup>16</sup> Sui limiti della circolazione: A. J. De Johannis, *Sulla circolazione bancaria*, in «L'Economista», 10 novembre 1912; *Ancora sui limiti della circolazione bancaria*, ivi, 1 dicembre 1912; *Sulla circolazione bancaria*, ivi, 22 dicembre 1912. A. Confalonieri, *Banca e industria in Italia dalla crisi del 1907 all'agosto del 1914*, vol. I, cit., pp. 97 ss.

<sup>17</sup> *Relazione Banca d'Italia*, in «L'Economista», 6 aprile 1913 p. 217. Sul conto corrente del Tesoro presso la Banca d'Italia cfr A. Confalonieri, *Banca e industria in Italia dalla crisi del 1907 all'agosto 1914*, cit., vol. I, pp. 97 ss.

<sup>18</sup> Il cambio medio annuo su Parigi nel 1909 toccava 100, 42, poi saliva negli anni seguenti a 100, 51, 100, 52, 100, 96, ma sempre nel 1912 raggiungeva anche un massimo di 101, 54; nel giugno e nel luglio del 1913 la quotazione era di 102, 62 e 102, 78. Vedi R. Bachi, *L'Italia economica nel 1913*, Città di Castello 1914, pp. 77 ss.

l'origine della rinnovata pressione sui cambi. Essi sostenevano in sintesi che il peggioramento dei cambi era dovuto ad una molteplicità di fattori: al temporaneo aumento della importazione di cereali, al ritiro di capitali da parte dell'estero, all'acquisto di titoli esteri da parte degli italiani, alla diminuzione delle rimesse degli emigrati, alla minore presenza di turisti stranieri rispetto agli anni precedenti, ed a motivi speculativi<sup>19</sup>.

7. I liberisti, invece, conducevano una polemica molto sostenuta contro gli «espansionisti della circolazione» e denunciavano le loro forti pressioni sia a livello parlamentare che negli ambienti economici<sup>20</sup>.

Secondo le loro analisi non erano ragioni transitorie ed internazionali, ma la circolazione eccessiva che determinava il peggioramento dei cambi e la ricomparsa dell'aggio. Anche i meno propensi ad accogliere la teoria quantitativa non potevano non ammettere che il corso dei cambi durevolmente alto in regime di corso forzoso era l'indice di una quantità di carta esuberante.

Soprattutto polemizzando con il ministro del Tesoro, affermavano che il volume dei biglietti in circolazione non poteva essere regolato unicamente dalla domanda degli sconti e dalle anticipazioni, ma doveva avere nella parità il suo punto di riferimento essenziale. In regime di convertibilità era la riduzione delle riserve metalliche che segnalava alla banca d'emissione un eccesso negli impieghi, in regime di inconvertibilità di fatto era il rialzo del cambio che indicava la necessità di una politica restrittiva. E per fugare le critiche di stabilire rapporti troppo meccanici tra i fenomeni monetari Del Vecchio chiariva:

«Nessuno pretende che la circolazione esuberante produca il

<sup>19</sup> Vedi anche L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, cit., III, pp. 489 ss.

<sup>20</sup> G. Del Vecchio, *I limiti della circolazione bancaria*, in «La Riforma Sociale», fasc. 12, dicembre 1912; Id., *La questione del cambio*, ivi, fasc. 8-9, agosto-settembre 1913, anche in Id., *Cronache della lira in pace e in guerra*, Milano-Roma 1932. In questo senso segnalavano tra l'altro: gli interventi di un gruppo di autorevoli deputati tra cui si contavano Carcano, Rubini ecc.; le sollecitazioni dello stesso Stringher; il libro di T. Canovai. L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. III (1910-1914), Torino 1960, pp. 460 ss.

rialzo del cambio, senza nessun fatto intermedio. Ma si può con certezza asserire che i rapporti fra un paese e tutti gli altri producono come effetto il cambio alto in modo anormale, soltanto quando siano perturbati da una circolazione sovrabbondante, la quale direttamente o indirettamente determina la risultante anormale dei rapporti stessi, in quanto, se pur non determina gli elementi anormali, impedisce l'opera spontanea delle forze capaci di compensarli»<sup>21</sup>.

In questo quadro si inseriva un giudizio polemico e critico sui provvedimenti del governo che, in sostanza, si risolvevano nella autorizzazione ad emettere nuovi biglietti per far fronte a 125 milioni di spese e nella riduzione dell'onere per la Banca d'Italia, per la circolazione ormai costantemente superiore ai gradi fissati dalla legge del 1907.

Inoltre per Einaudi, ma ci sembra che pochi lo seguissero su questa linea, sarebbe stato meglio intervenire sulle riserve metalliche, che erano cospicue. Insomma era preferibile spendere i 125 milioni in moneta aurea, piuttosto che emettere altri biglietti in circolazione; ma tali considerazioni suscitavano risentite reazioni sia tra i parlamentari che tra gli studiosi<sup>22</sup>.

L'altro provvedimento, le modificazioni apportate ai gradi della circolazione eccedente il limite normale, anche da un punto di vista tecnico era soggetto a forti rilievi critici sia in ordine ai quattro contingenti sia ai criteri di tassazione. Per Del Vecchio infine da un punto di vista rigorosamente oggettivo ed economico i provvedimenti del Tesoro erano assolutamente da respingere.

Riguardo alla sistemazione finanziaria dell'impresa libica, rispetto ad una politica di indebitamento, suggerivano un intervento temporaneo sulle aliquote di alcune imposte e ribadivano la necessità di una politica monetaria restrittiva, augurandosi

<sup>21</sup> G. Del Vecchio, *Problemi del Tesoro e della circolazione*, in «Giornale degli economisti e Rivista di statistica», gennaio 1913, p. 3.

<sup>22</sup> L. Einaudi, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol III (1910-1914), cit., pp. 455 ss.; L. Einaudi, *Verso la crisi economica mondiale?*, in «La Riforma Sociale», fasc. 6-7, 1913, pp. 505 ss.; cfr. P. Ciocca, *Note sulla politica monetaria italiana 1900-1913*, in *Lo sviluppo economico italiano 1861-1940*, a cura di G. Toniolo, Roma-Bari 1973 pp. 280 ss.; *La Banca d'Italia dal 1894 al 1913*, cit., p. 102.

anche un «presidio dell'opinione pubblica» per contrastare le proposte degli «espansionisti» della circolazione.

8. Ma le polemiche più aspre e vivaci nei confronti del Tesoro venivano condotte in ambito parlamentare. In questa sede la politica finanziaria di guerra suscitava notevoli perplessità ed anche preoccupazione, sia in ordine al rispetto delle norme di contabilità generale dello Stato con cui era impostato il bilancio, sia in riferimento al programma di sistemazione delle spese di guerra, sia per gli effetti sull'economia del paese.

In sede di discussione delle modifiche della legge sugli Istituti di emissione, Wollemborg denunciava con forza la politica monetaria espansiva del Tesoro e in questo senso criticava radicalmente il disegno di legge del 9 dicembre. Secondo la sua opinione l'ampliamento dei gradi di eccedenza e la riduzione della tassa rendevano gli Istituti di emissione meno vigili rispetto ai bisogni non sempre interamente giustificati della clientela e dello stesso Tesoro. Nel biennio la circolazione complessiva tra biglietti di Stato e della Banca d'Italia era cresciuta di 233 milioni, ma ad essa non aveva corrisposto un aumento delle operazioni di sconti e d'anticipazioni.

Anche dalla relazione del ministro risultava che la circolazione multata era salita nel 1912 in confronto del 1911 da 58 a 150 milioni, mentre le operazioni a favore del commercio erano cresciute soltanto di 18 milioni cioè da 779 milioni a 979 milioni, e invece il fondo di dotazione della tesoreria era sceso da 168,5 milioni a 60 e 90 milioni nei mesi di settembre e ottobre.

In sostanza le eccedenze della Banca d'Italia non erano quindi determinate da bisogni del commercio.

«I commerci, le industrie – affermava Wollemborg – chiedono sconti a buon mercato. Che giova l'accrescimento della circolazione in servizio del tesoro? Anzi, è l'opposto: quanto più si amplia la circolazione in servizio del tesoro, e cresce l'aggio, e più si manifesta l'opportunità di stringere la circolazione e di rialzare il tasso di sconto»<sup>23</sup>.

Respingeva come mistificatorie le spiegazioni del ministro che illustrava i suoi provvedimenti insistendo sulla necessità di

<sup>23</sup> APC. Legisl. XXIII. 1 Sess. Disc. Tornata del 18 dicembre 1912, p. 22523.

adeguare il medio circolante allo sviluppo delle transazioni. Tutti i dati infatti contrastavano con questa interpretazione: dal 31 dicembre 1909 i biglietti di Stato erano aumentati di 67 milioni, la circolazione bancaria di 323,2 milioni (da 1931,6 a 2254,8 milioni). Al 31 ottobre 1910 le operazioni a favore del commercio ammontavano a 722 milioni, al 31 ottobre 1912 invece a 662,9 milioni. Tra le stesse date, la circolazione della Banca d'Italia cresceva di 177,4 milioni, cioè passava da 1563,8 milioni a 1741,2 milioni; e le eccedenze salivano da 127,7 a 281,8 milioni, cioè di 154,1 milioni di più.

Col crescere dei biglietti spesi per il Tesoro, le eccedenze della Banca d'Italia salivano fino a mettere in pericolo il suo risultato reddituale. In questo quadro si spiegava il decreto sui 125 milioni con cui si voleva estendere ancora l'uso di biglietti bancari come mezzi di cassa del tesoro; o consentire alla Banca d'Italia, senza variare l'ammontare complessivo della sua circolazione, di ridurre quella in eccedenza aumentando quella a piena copertura, con il corrispondente risparmio di oneri fiscali. Il risultato però era sempre una espansione del volume della circolazione.

«Il ricorso alla emissione di biglietti per i bisogni del tesoro – ribadiva Wollemborg – può apparire la forma di debito meno costosa per il bilancio dello Stato. Ma nulla ricade più gravemente sull'economia nazionale e, per inevitabile ripercussione, sullo stesso bilancio pubblico. Difendendo l'integrità della circolazione si difendono gli interessi più generali, più giustificati e sacri, l'interesse dei portatori di biglietti, l'interesse dei consumatori, gli interessi sani dei commerci, delle industrie e delle classi lavoratrici»<sup>24</sup>.

Anche l'opposizione socialista con l'intervento di A. Graziadei criticava a fondo la «finanza della guerra» portata avanti da Giolitti e Tedesco. L'economista ricordava infine che non c'erano che tre mezzi per liquidare le spese di guerra: con gli avanzi, con nuove imposte, con i debiti.

Dal punto di vista tributario non era possibile introdurre nuove imposte, occorreva semmai modificare il regime impositivo in senso socialmente più equo, ma in modo tale che il gettito complessivo non subisse un considerevole aumento, «dato l'e-

<sup>24</sup> *ibid.*, p. 22526.

norme peso che schiaccia tutti». Per Graziadei era preferibile un ricorso all'indebitamento pubblico:

«Io riconosco la condizione difficile del mercato oggi, ma un conto è sospendere o diminuire momentaneamente le operazioni di debito in attesa di nuovi e più favorevoli avvenimenti, e un altro conto è emanare leggi che intacchino la solidità dell'economia nazionale e del biglietto cartaceo. La conseguenza è l'aumento dell'aggio, cioè il deprezzamento del nostro biglietto.

Concludo osservando che fra il pagare le spese di guerra con un debito apertamente e sinceramente contratto i cui interessi ed ammortamenti fossero entro un certo periodo accollati parzialmente al bilancio della futura colonia, e l'adoperare dei mezzi come questi; il peso totale per il paese e per le classi operaie sarebbe molto minore nella prima maniera che nella seconda»<sup>25</sup>.

Di tutt'altro orientamento era però la maggior parte dei parlamentari. U. Ancona, un autorevole deputato esperto di problemi finanziari, affidando il suo intervento alle pagine della «Nuova Antologia», esprimeva posizioni assai diffuse tra i suoi colleghi. Ancona riteneva velleitario il programma di Tedesco di pagare la guerra con le sole entrate ordinarie. Egli faceva proprie le conclusioni di un ampio studio del Flora sulla finanza di guerra e che cioè «la spesa di guerra il tesoro la inizia, il prestito la sostiene, l'imposta la liquida»<sup>26</sup>.

«Sarebbe da studiarsi – scriveva – se un rimaneggiamento fatto con garbo, per gradi, ispirato al concetto di risparmiare i contribuenti e di gravare un poco sui medi e sui maggiori, non potrebbe rinvigorire il bilancio. Ricordo che gli ultimi felici ritocchi sugli alchools, sui tabacchi, sul bollo e sugli zuccheri non hanno disturbato troppo, ed hanno reso molto. Ed in ogni modo sui ritocchi spunta quella riforma tributaria che si dibatte da oltre dieci anni, ed ha come prima finalità l'imposta globale sul reddito. Io l'approvo, credo che si debba mettere, ma ben inteso non mi illudo che possa da sola sistemare la situazione. (..) L'imposta globale sul reddito da pagarsi dai redditi medi e elevati, non può

<sup>25</sup> APC. Legisl. XXIII. 1 Sess. Disc. Tornata del 18 dicembre 1912, cit. p. 22526.

<sup>26</sup> F. Flora, *Le finanze della guerra*, Bologna 1912; un'ampia sintesi con lo stesso titolo e con una premessa di Einaudi veniva pubblicata nella «Riforma Sociale», ottobre 1912.

dare al principio e nelle migliore delle ipotesi oltre una trentina di milioni al massimo»<sup>27</sup>.

Dello stesso avviso era anche Luzzatti, infatti commentando la situazione della finanza statale sul «Corriere della Sera» si dichiarava decisamente contrario ai prestiti. Prevedeva che con soli 50 milioni di nuove entrate si sarebbe potuto gradatamente assestare il bilancio<sup>28</sup>.

Il Governo, almeno in questa fase, non intendeva invece modificare il livello della pressione fiscale, non potendo colpire ulteriormente i consumi popolari né i redditi.

Ma allora come saldare le spese della guerra? E perchè non «rinforzare il bilancio» con nuove imposte?, si chiedeva Tedesco, riprendendo le domande polemiche dei suoi critici.

Il ministro spiegava che in una situazione politica di grande tensione e di conflitti sociali non riteneva opportuno chiamare il paese a nuovi sacrifici e colpire con nuovi tributi i redditi dei contribuenti. Pertanto la sua politica finanziaria continuava ad essere definita dalla scelta di non ricorrere «né a prestiti né ad imposte». Ed a proposito di quest'ultime chiariva:

«Noi procureremo di fare fruttificare meglio le imposte esistenti senza però abbandonare quel senso di equità che presiede all'applicazione degli ordinamenti tributari in Italia, perchè ai giorni nostri uno spirito fiscale non sarebbe consentito, e chiunque abbia l'onore di dirigere i servizi dell'amministrazione finanziaria, non potrà che seguire una via ispirata a grande equità»<sup>29</sup>.

Questi interventi già adombravano tutta una serie di riserve e di critiche che si manifesteranno apertamente nella prima metà del 1913 e si svilupperanno fino a travolgere il governo Giolitti. Soprattutto si diffuse nel paese e negli ambienti bancari europei l'opinione che le finanze dello Stato fossero in una situazione di difficoltà e precarietà e che pertanto i documenti ufficiali del Governo tendessero a nascondere questa realtà. In particolare si faceva notare che grazie ad una abile politica di Tesoreria e non

<sup>27</sup> U. Ancona, *L'esposizione finanziaria del ministro del Tesoro*, in «Nuova Antologia», fasc.985, 1 gennaio 1913, p. 139.

<sup>28</sup> L. Luzzatti, *Prime impressioni*, in «Corriere della Sera», 8 dicembre 1912.

<sup>29</sup> APC. Legisl. XXIII. 1 Sess. Disc. Tornata del 18 dicembre 1912, pp. 22531.

rispettando pienamente le norme della contabilità di Stato non veniva fatto figurare il grave sbilancio economico.

Di lì a poco, prima Wollemborg, poi Alessio, Graziadei, infine Sonnino sveleranno gli aspetti tecnici di questa spegiudicata gestione finanziaria, i nuovi «trucchi maglianeschi», gli artifici contabili «fatti per solo comodo di scenografia parlamentare». Proprio Sonnino, che successivamente a partire da questi temi darà un contributo decisivo alla caduta del governo Giolitti, avanzava critiche durissime nei confronti dell'operato di Tedesco:

«Non basta – scriveva ai suoi elettori – che le cifre riassuntive siano contabilmente esatte; bisogna che abbraccino e rivelino chiaramente tutti gli elementi che costituiscono il pareggio di competenza tra l'entrata e la spesa pubblica. E negli ultimi anni ci siamo allontanati sensibilmente da questa via di salute e di verità»<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari 1903-1920*, vol. II, 1972, pp. 1621-22.