

Giovanni Rinaldi

Sul Gran Libro del debito pubblico nell'Italia unita

On the Great Book of Public Debt in United Italy

ABSTRACT: The paper investigates the origins and formation of the law creating the Great Book of Public Debt, issued on July 10, 1861. The analysis moves from the French *Grand-livre de la dette publique*, the common foundation for the various Italian regulations of the XIX century, and then focuses on the preparatory works and the parliamentary discussions leading to the law on the *Gran Libro*. Particular attention is given to the question of the guarantees of public debt, within the Italian constitutional and legislative framework. The structure of the law of 10 July 1861 represents, ultimately, a rather effective synthesis of the previous experiences, to which some amongst the most significant exponents within the Kingdom of Italy institutional panorama contributed.

KEYWORDS: Kingdom of Italy, Public Debt Law, Public Debt Guarantees

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Verso il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia. – 2.1. Il *Grand-livre de la dette publique*. – 2.2. La riorganizzazione dei debiti pubblici negli Stati preunitari. – 2.3. Commissioni e progetti tra il 1859 e il 1861. – 3. I lavori del Parlamento italiano. – 4. La garanzia del debito pubblico nel sistema del Gran Libro e all'interno del quadro costituzionale e legislativo del Regno. – 4.1. Il divieto di imposte speciali. – 4.2. Le altre garanzie fondamentali e la Commissione di vigilanza. – 5. L'eredità del Gran Libro.

1. *Introduzione*

Il radicale mutamento territoriale e politico intervenuto nel triennio 1859-1861 e culminato con la proclamazione del Regno d'Italia, sancita con legge 17 marzo 1861, pone il nuovo Stato di fronte al difficile problema di realizzare, in concreto, l'unificazione¹. Come è noto, all'indomani dell'Unità, l'Italia si presenta al mondo in condizioni di pesante arretratezza: il Regno è paragonabile soltanto per territorio e per numero di abitanti ai Paesi europei più progrediti, mentre tutti i principali indicatori di benessere e sviluppo concorrono a mostrare un quadro di forte ritardo². I problemi e le debolezze del nuovo contesto nazionale, congiuntamente alla necessità di edificare le fondamenta istituzionali e infrastrutturali dello Stato, richiedono una politica economica di intervento che si concretizza in un rilevante accrescimento della spesa pubblica³.

¹ In proposito, si ricorda l'intervento alla Camera del 27 giugno 1861 di Pier Carlo Boggio (professore di diritto costituzionale all'Università di Torino, avvocato e veterano dell'esercito napoleonico), nell'ambito della discussione del progetto di legge per un prestito di 500 milioni effettivi, su cui si dirà nel prosieguo: «ogniquale volta si parli nella Camera di fare l'unificazione, vedo manifestarsi in tutta quest'Assemblea [...] vivi segni di approvazione, che si può chiamare unanime. Ma poi non appena si discorra di leggi unificatrici, esse, o sono morte prima di giungere qui, o ci vengono presentate in condizioni così poco vitali, che neppure è modo di far loro conseguir almeno gli onori della discussione...»: *Ripresa della discussione del disegno di legge per un prestito di 500 milioni, Tornata del 27 giugno 1861*, in *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861. 1° periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio 1861 (VIII Legislatura)*, II ed. riveduta da G. Galletti e P. Trompeo, *Discussioni della Camera dei deputati*, II, Torino 1861, p. 1589. Sulla figura di Boggio, si veda N. Nada, *Boggio, Pier Carlo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XI, Roma 1969, pp. 179-181 e P. Cassana, *Boggio, Pier Carlo*, in I. Birocchi – E. Cortese – A. Mattone – M.N. Miletta (dir.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, I, Bologna 2013, p. 272.

² Il reddito pro-capite, a parità di potere d'acquisto, ammonta a circa la metà di quello del Regno Unito e a due terzi di quello francese; l'aspettativa di vita alla nascita è di trent'anni; il tasso di mortalità infantile entro il primo anno di vita raggiunge quasi il 30%; il 40% della popolazione si trova in stato di povertà assoluta; soltanto poco più del 20% degli italiani sono alfabetizzati; la distribuzione della forza lavoro è quella tipica di un'economia arretrata, con oltre il 60% degli occupati impegnati nel settore dell'agricoltura; le infrastrutture sono carenti e l'estensione della rete ferroviaria è pari a circa un sesto di quella inglese. Per una dettagliata panoramica delle difficili condizioni economiche di partenza dell'Italia, si veda G. Toniolo (cur.), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Venezia 2013 ed in particolare Id., *La crescita economica italiana, 1861-2011*, ivi, pp. 5 ss.

³ Cfr. L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Milano 1962, pp. 26 ss.; G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, I, (1861-1894), Milano 1963, pp. 49 ss.; M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX (1815-1914). Con una scelta di testi e documenti*, II, Milano 1976, pp. 12 ss.; R. Romanelli, *L'Italia liberale. 1861-1900*, Bologna 1979, pp. 70 ss.; Ministero del Tesoro, Direzione generale del debito pubblico, *Relazione del direttore generale alla Commissione parlamentare di vigilanza. Il debito pubblico in Italia (1861-1987)*, I, Roma 1988, pp. 17 ss. e G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'Unità alla crisi di fine secolo*, Firenze 2010, pp. 33 ss.

La questione finanziaria viene dunque a trovarsi fin da subito al centro dell'azione di governo⁴. Lo stesso Cavour, in una lettera del 23 novembre 1860 a Leopoldo Galeotti, aveva affermato che la definitiva liberazione dell'Italia «dipende non meno dal numero dei soldati che dal numero di milioni di cui potrà disporre»⁵. Fin dai primi mesi di vita del Regno si assiste ad un aumento vertiginoso del disavanzo⁶, ascrivibile, da un lato, alla stazionarietà delle entrate⁷ e, dall'altro, alla volontà politica di ricorrere all'indebitamento per far fronte alle necessità finanziarie connesse al consolidamento dell'Unità nazionale⁸. Tale scelta si pone in una certa continuità con l'approccio già seguito nel Regno di Sardegna (lo Stato preunitario con il maggior debito pubblico, ove era più accentuato il ricorso al mercato finanziario⁹) e viene operata anche sulla base di un diffuso e forse eccessivo ottimismo sulle potenzialità inesprese dell'Italia, ritenute pronte a sprigionarsi per il solo fatto dell'unificazione e della liberazione dallo straniero¹⁰.

Il 29 aprile 1861, il ministro delle finanze Pietro Bastogi stima il disavanzo pubblico per l'anno corrente nell'ingente somma di 314 milioni¹¹ (contro i 267 previsti dal suo predecessore Saverio Vegezzi e i 508 che verranno effettivamente riscontrati alla chiusura del bilancio¹²). Ragioni di suprema necessità impongono quindi la costituzione di un debito pubblico nazionale ed unificato,

⁴ Cfr. M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, cit., pp. 90-92.

⁵ La lettera di Cavour è edita in R. Ciampini, *I toscani del '59. Carteggi inediti di Cosimo Ridolfi – Ubaldino Peruzzi – Leopoldo Galeotti – Vincenzo Salvagnoli – Giuseppe Massari – Camillo Cavour*, Roma 1959, pp. 212-213. Cfr. G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale*, cit., p. 32.

⁶ Si veda in particolare G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, cit., pp. 49-53.

⁷ Ivi, p. 50. Cfr. anche G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale*, cit., p. 34.

⁸ Cfr. M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, cit., p. 12.

⁹ Cfr. R. Romanelli, *L'Italia liberale*, cit., p. 71.

¹⁰ Questa opinione «si fondava sulla persuasione della grande ricchezza naturale dell'Italia, specialmente del Mezzogiorno e sulla fiducia nelle virtù taumaturgiche della libertà, dell'unità, dell'indipendenza, che avrebbero determinato l'immediato risveglio di tutte le attività economiche [...] Tutte queste idee, fondate sopra una scarsa conoscenza delle reali condizioni economiche del paese, avevano creato la certezza, diffusa del resto anche fuori d'Italia, che in pochi anni l'unità avrebbe prodotto il miracolo di portare l'Italia al livello degli altri stati più progrediti e più ricchi d'Europa»: G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, cit., pp. 51-52. In proposito cfr. anche L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, cit., pp. 26-32 e G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale*, cit., pp. 38-39.

¹¹ Cfr. *Presentazione e lettura di due disegni di legge: 1° per l'istituzione del Gran Libro del debito pubblico italiano; 2° per un prestito di 500 milioni di lire*, in *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861. 1° periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio 1861 (VIII Legislatura)*, II ed. riveduta da G. Galletti e P. Trompeo, *Discussioni della Camera dei deputati*, I, Torino 1861, p. 755.

¹² Cfr. D. Ghetti, *Storia di un decennio delle finanze italiane, dal 1860 al 1868*, in «La rivista europea», II (1870), I, fasc. 2, p. 227.

indispensabile, nell'immediato, per accrescere la fiducia degli investitori esteri¹³ ed italiani nell'affidabilità del Paese¹⁴, allo scopo di agevolare la raccolta dei capitali di cui il Regno ha estremo bisogno; nonché ritenuto essenziale, in una prospettiva di più ampio respiro, in ordine all'effettivo conseguimento dell'unità politica ed al suo riconoscimento da parte delle potenze europee¹⁵.

La politica del deficit viene esplicitamente confermata da Bettino Ricasoli, successore di Cavour alla Presidenza del Consiglio, il quale, nel suo discorso di insediamento pronunciato alla Camera il 12 giugno 1861, afferma: «le somme necessarie agli apparecchi militari, quelle pure necessarie al compimento delle grandi opere pubbliche, dalle quali deve svolgersi la potenza economica della nazione, non possono raccogliersi colle imposte. Voi, o signori, siete chiamati a votare una legge che autorizzi il Governo a contrarre un prestito, col quale fare fronte alle necessità presenti»¹⁶.

Così, in meno di un mese, viene emanata la legge 'fondamentale' sui prestiti dello Stato (legge 10 luglio 1861¹⁷), con la quale è costituito il Gran Libro del debito pubblico italiano e che rappresenta la prima delle leggi unificatrici in materia finanziaria ad essere discussa dal Parlamento del nuovo Regno¹⁸.

¹³ Una parte consistente del debito pubblico preunitario (ed in particolare di quello sardo-piemontese) era in mani straniere, dunque «riconoscere i debiti e ricorrere alla finanza europea rappresentavano [...] una necessità consustanziale all'attività finanziaria italiana»: L. Tedoldi – A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'Unità a oggi*, Bari-Roma 2021, pp. 25-29. Sulla partecipazione del capitale estero all'acquisto dei titoli del debito pubblico italiano cfr. anche G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, cit., pp. 54-57.

¹⁴ «La necessità politica, economica e finanziaria di dare piena garanzia ai portatori del grosso debito ereditato dal Regno Sardo e dei debiti degli altri ex-Stati, faceva tutt'uno con la necessità di offrire allettanti prospettive di sicurezza ai potenziali sottoscrittori delle previste, nuove emissioni dello Stato unitario»: M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, cit., p. 12.

¹⁵ «L'unità del credito è fra le conseguenze più importanti dell'unità politica, ed è una delle condizioni più valide per raffermarla e renderne più fruttuosi gli effetti nelle relazioni economiche e civili»: queste le parole dello stesso Bastogi, *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, in *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861 (VIII Legislatura). Raccolti e corredati di note e di documenti inediti da G. Galletti e P. Trompeo, Documenti, 1° periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio 1861*, Torino 1861, p. 304.

¹⁶ *Comunicazioni del nuovo Ministero, e dichiarazioni del Presidente del Consiglio*, in *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861. 1° periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio 1861 (VIII Legislatura)*, II ed. riveduta da G. Galletti e P. Trompeo, *Discussioni della Camera dei deputati*, II, cit., p. 1296. Cfr. M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, cit., p. 12.

¹⁷ *Legge colla quale è istituito il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia*, 10 luglio 1861, n. 94, in *Collezione delle leggi ed atti del governo del Regno d'Italia. Anno 1861. Dal n° 1 al 408 quinquies*, Napoli 1861, pp. 94-99.

¹⁸ Cfr. G. Gola, *Note sul Gran Libro del Debito pubblico nel centenario dell'unità italiana, presentate da E. d'Albergo*, in Id., *Scritti di finanza pubblica*, Bologna 1991, p. 96. Il lavoro di Gola, da cui si cita, è una ripubblicazione dei contributi apparsi in «Rivista Bancaria-Minerva Bancaria», II (1961), fasc. 1-2, pp. 38-50; ivi, fasc. 5-6, pp. 264-278 e ivi, fasc. 11-12, pp. 576-598.

A pochi giorni di distanza, la legge 17 luglio 1861¹⁹ autorizza il governo a iscrivere nel Gran Libro tanta rendita quanta ne occorra per incamerare nelle casse del Tesoro la somma di 500 milioni netti di lire²⁰. Infine, con la legge 4 agosto 1861²¹, vengono disposti il riconoscimento e l'unificazione dei debiti dei cessati Stati preunitari. Entrambe queste leggi trovano il loro presupposto in quella sul Gran Libro, che forma la base di principi e regole sulla quale esse sono innestate.

In termini numerici, all'esito della costituzione del Gran Libro e dell'unificazione dei debiti preunitari, il debito pubblico ammonta a circa 3.100 milioni di lire²². La gran parte di esso proviene dal Regno di Sardegna (quasi il 60%) e dal Regno delle Due Sicilie (circa il 30%)²³: la quota di debito pro-capite era piuttosto diversificata tra i vari Stati preunitari (il debito pubblico pro-capite del Regno di Sardegna, esclusi i debiti dovuti alla seconda guerra d'indipendenza, è stato stimato in 188 lire, contro le 84 del Regno delle Due Sicilie e le 55 del Granducato di Toscana²⁴), ma viene ora a gravare uniformemente su tutta la popolazione italiana. L'incidenza del debito pubblico sul PIL si attesta poco sotto il 40%²⁵, lasciando ancora un certo margine per ricorrere al credito nonostante l'elevato costo degli interessi²⁶. Da questo momento in avanti si apre una fase caratterizzata dalla forte espansione del debito, sia in valore assoluto, sia in rapporto al PIL, che durerà fin quasi alla fine del secolo²⁷. Basti notare che già nel 1870 il debito pubblico era aumentato di oltre due volte e mezzo, superando la

¹⁹ Legge che autorizza il Governo a fare un prestito di cinquecento milioni di lire, 17 luglio 1861, n. 98, in *Collezione delle leggi ed atti del governo del Regno d'Italia. Anno 1861*, cit., pp. 103-104.

²⁰ Il prestito viene quotato sul mercato a 70,5 lire effettive per 100 lire di valore nominale, per un totale di circa 715 milioni: cfr. G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale*, cit., p. 91 e Ministero del Tesoro, Direzione generale del debito pubblico, *Relazione del direttore generale*, cit., p. 16.

²¹ Legge d'unificazione dei Debiti pubblici d'Italia, 4 agosto 1861, n. 174, in *Collezione delle leggi ed atti del governo del Regno d'Italia. Anno 1861*, cit., pp. 208-215.

²² Cfr. V. Zamagni, *Il debito pubblico italiano 1861-1946: ricostruzione della serie storica*, in «Rivista di storia economica», III (1998), p. 218.

²³ Cfr. D. Fausto, *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia*, in «Rivista di Storia Finanziaria», XV (2005), p. 80.

²⁴ Cfr. G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale (1850-1918)*, Bologna 1988, p. 90.

²⁵ Cfr. V. Zamagni, *Il debito pubblico italiano 1861-1946*, cit., p. 209 e F. Balassone – M. Francese – A. Pace, *Debito pubblico e crescita economica*, in G. Toniolo (cur.), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, cit., p. 713.

²⁶ Cfr. G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, cit., pp. 54-55 e L. Tedoldi – A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia*, cit., pp. 26-27.

²⁷ Cfr. F. Balassone – M. Francese – A. Pace, *Debito pubblico e crescita economica*, cit., p. 713.

somma di 8.100 milioni di lire²⁸, con un'incidenza debito/PIL all'80%, più che raddoppiata rispetto al 1861²⁹.

Come è stato autorevolmente illustrato, nel quadriennio cruciale 1861-1864³⁰, compreso tra i due grandi complessi di interventi del 1859-1860 e del 1865, durante il quale «si fecero le scelte e non scelte di fondo del nuovo Stato»³¹, l'azione del legislatore mostra una particolare attenzione verso il raggiungimento dell'unificazione economica e la creazione di un mercato nazionale³². Accanto alla legge istitutiva del Gran Libro e a quella di riconoscimento dei debiti pubblici preunitari, vengono emanate un gran numero di norme unificatrici in ambito economico-finanziario³³. Tra queste, si segnalano in particolare il regio decreto 17 luglio 1861³⁴, la legge 28 luglio 1861³⁵, il regio decreto 3 novembre 1861³⁶, la legge 14 agosto 1862³⁷ e la legge 24 agosto 1862³⁸.

²⁸ Cfr. V. Zamagni, *Il debito pubblico italiano 1861-1946*, cit., p. 218.

²⁹ Ivi, p. 232.

³⁰ Sulla rilevanza dei primi quattro anni successivi all'Unità si vedano anche: C. Schwarzenberg, *La formazione del Regno d'Italia. L'unità amministrativa e legislativa*, Milano 1975, pp. 32-74; D. Marucco, *Alla ricerca delle nuove identità*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», LXI (2011), fasc. 1, pp. 23-25; A. Sandulli – G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario*, ivi, pp. 47-95; G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, ivi, pp. 97-126 e S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna 2019, pp. 45-62.

³¹ Ivi, p. 46.

³² Ivi, pp. 48, 56-61.

³³ Per un compendio cronologico dei principali provvedimenti riguardanti la finanza pubblica emanati dal 1859 al 1870 cfr. L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, cit., pp. 523-538.

³⁴ Regio decreto circa il corso legale della lira italiana, de' suoi multipli e summultipli, e circa il corso ed il ragguaglio delle monete battute dai cessati Governi delle varie Provincie d'Italia, 17 luglio 1861, n. 123, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia. Anno 1861. Dal n. 1 al 408 novies*, I, Torino 1861, pp. 355-360. Cfr. G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, cit., p. 118.

³⁵ Legge sui pesi e sulle misure, 28 luglio 1861, n. 132, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia. Anno 1861. Dal n. 1 al 408 novies*, cit., pp. 378-388. Cfr. G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, cit., pp. 121-122.

³⁶ Regio decreto sulla contabilità generale dello Stato, 3 novembre 1861, n. 302, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia. Anno 1861. Dal n. 1 al 408 novies*, cit., pp. 1186-1201. Cfr. G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, cit., pp. 103-105.

³⁷ Legge per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, 14 agosto 1862, n. 800, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia. Anno 1862, dal n° 409 al 1100*, IV, Torino 1862, pp. 2052-2064. Cfr. C. Schwarzenberg, *La formazione del Regno d'Italia*, cit., pp. 70-74 e A. Sandulli – G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario*, cit., pp. 55-56.

³⁸ Legge sull'unificazione del sistema monetario, 24 agosto 1862, n. 788, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia. Anno 1862, dal n° 409 al 1100*, cit., pp. 2027-2032. Cfr. C. Schwarzenberg, *La formazione del Regno d'Italia*, cit., pp. 33-34; M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, cit., pp. 14-18 e P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2020)*, II ed., Torino 2020, pp. 83-84.

Entro questa cornice di riferimento, oggetto di numerosi contributi da parte della recente storiografia economica³⁹, il presente lavoro privilegia l'indagine sulle origini e la formazione della legge istitutiva del Gran Libro italiano, che, per via della sua rilevanza, merita una particolare attenzione anche dal punto di vista storico-giuridico.

2. Verso il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia

La legge sul Gran Libro costituisce il risultato di una serie di analisi e lavori preparatori che vedono il loro avvio in concomitanza con l'apertura della Conferenza di pace di Zurigo, a seguito della conclusione della seconda guerra d'indipendenza. In data 7 agosto 1859 il ministro delle finanze Giovanni Battista Oytana, nell'ambito delle iniziative volte al riordinamento delle legislazioni finanziarie del Regno di Sardegna e dell'annessa Lombardia, istituisce la Commissione del debito pubblico⁴⁰, incaricandola di armonizzare i due sistemi in

³⁹ Si vedano in particolare: L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, cit.; G. Luzzatto, *L'economia italiana dal 1861 al 1914*, cit., pp. 9-82; R. Romanelli, *L'Italia liberale*, cit., pp. 19-89; Ministero del Tesoro, Direzione generale del debito pubblico, *Relazione del direttore generale*, cit., pp. 17-21; F. Spinelli, *Dimensione, composizione, quotazioni e costo del debito pubblico interno dal 1861 al 1985. Con una appendice sul debito estero*, in Id. (cur.), *Per la Storia Monetaria dell'Italia*, I, Torino 1989, pp. 301-348; G. Gola, *Note sul Gran Libro del Debito pubblico*, cit., pp. 93-149; D. Pesole, *La vertigine del debito. Ciò che ognuno deve sapere sul disastro dei conti pubblici*, Roma 1994, pp. 89-100; V. Zamagni, *Il debito pubblico italiano 1861-1946*, cit., pp. 207-242; L. Serra, *Storia del debito pubblico italiano*, Roma 2003, pp. 73-80; R. Artoni – S. Biancini, *Il debito pubblico dall'Unità ad oggi*, in P. Ciocca – G. Toniolo (cur.), *Storia economica d'Italia*, III, t. II, Roma-Bari 2003, pp. 269-305; D. Fausto, *Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia*, cit., pp. 77-87; M. Francese – A. Pace, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in «Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers) della Banca d'Italia», XXXI (2008), consultabile sul sito <https://www.bancaditalia.it>; G. Toniolo, *La crescita economica italiana*, cit., pp. 5-23; F. Balassone – M. Francese – A. Pace, *Debito pubblico e crescita economica*, cit., pp. 711-733; C. Bastian – G. Toniolo, *La strada smarrita. Breve storia dell'economia italiana*, Roma 2020, pp. 17-35; P. Ciocca, *Ricchi per sempre?*, cit., pp. 78-109 e L. Tedoldi – A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia*, cit., pp. 24-48. Tra i contributi più significativi pubblicati a cavallo dei secoli XIX e XX, in aggiunta agli altri citati nel corso del lavoro, cfr. A. Plebano, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo regno alla fine del secolo XIX*, I, *Dal 1861 al 1876*, Torino 1899 e J. Tivaroni, *Storia del debito pubblico del Regno d'Italia*, I, *Il debito pubblico dalla costituzione del Regno alla caduta della destra (1861-1876)*, Pavia 1908.

⁴⁰ Cfr. *Elenco per ordine alfabetico delle Commissioni istituite con decreto 7 agosto 1859 per il coordinamento delle leggi finanziarie sardo-lombarde*, in *Raccolta degli atti ufficiali, delle leggi, dei decreti, delle circolari ec. ec. pubblicate nel primo semestre 1860*, IV, Milano 1860, pp. 160-162. Le commissioni riguardano: la contabilità generale dello Stato, il catasto stabile, il debito pubblico, le dogane e gabelle, le imposte dirette, gli istituti relativi al credito, all'industria ed al commercio, il lotto, il sistema monetario e l'ordinamento delle zecche. Gli obiettivi sono quello di «fare possibilmente sparire alcune differenze inconciliabili col principio della civile eguaglianza e con una buona e forte amministrazione, e quello di migliorare le Leggi finanziarie prendendo il buono dei due diversi sistemi e componendone uno preferibile ad entrambi [...]»: *Relazione [del ministro delle finanze Oytana] a S. M. in udienza del 16 gennaio 1860*, ivi, p. 159.

riferimento alla disciplina dei debiti dello Stato. Componenti della commissione, presieduta dal senatore Giovanni Giuseppe Regis (già direttore generale dell'Amministrazione del debito pubblico e consigliere di Stato del Regno di Sardegna), sono Michelangelo Troglia (direttore generale del Debito pubblico sardo), Francesco Mancardi (segretario generale del Debito pubblico), Cesare Correnti (prefetto del Monte Lombardo-Veneto), Antonio Allievi e Teodoro Alfurno (direttori capi di divisione presso il Ministero delle finanze), Alessandro Bolla (commissario governativo della Cassa del commercio e dell'industria di Torino) e Costantino Garroni (giudice aggiunto al Tribunale provinciale di Ivrea, temporaneamente distaccato alla Cassa ecclesiastica)⁴¹. In particolare, appaiono di forte interesse le testimonianze lasciateci da Mancardi, futuro direttore generale del debito pubblico italiano⁴², che risulta essere uno dei protagonisti dei lavori che hanno portato all'istituzione del Gran Libro⁴³.

L'attività della Commissione sul debito pubblico prende le mosse dallo studio comparato della normativa sabauda e di quella in vigore nei territori lombardi sottratti alla dominazione austriaca. Le due legislazioni, pur presentando, inevitabilmente, caratteri in parte disomogenei, hanno in comune le medesime radici⁴⁴: entrambe, infatti, sono tributarie dell'esperienza francese del *Grand-livre de la dette publique*, creato con legge 24 agosto 1793⁴⁵, che costituisce il momento fondamentale di discontinuità e cesura con la tradizione di *ancien régime*, connotata dalla prevalenza del ruolo dei privati e dei monti di credito rispetto a quello dello Stato⁴⁶.

⁴¹ *Elenco per ordine alfabetico delle Commissioni istituite con decreto 7 agosto 1859*, cit., p. 160.

⁴² Dal 1862 al 1871: Ministero del Tesoro, Direzione generale del debito pubblico, *Relazione del direttore generale*, cit., p. 13.

⁴³ F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia e sulle amministrazioni annesse, offerti al Parlamento nazionale*, I-IV, Roma 1874-1875 e Id., *Reminiscenze storiche edite ed inedite, documentate*, I-II, Torino-Roma 1890-1892. Mancardi viene definito da Ernesto d'Albergo l'«artefice tecnico» dell'unificazione del debito pubblico italiano: così si legge nella sua presentazione a G. Gola, *Note sul Gran Libro del Debito pubblico*, cit., p. 94.

⁴⁴ La Commissione del debito pubblico è chiamata ad esaminare «il modo di coordinamento dell'istituzione del Debito pubblico degli antichi Stati con quella del Monte Lombardo-Veneto, le quali, tuttoché rette in parte con massime e principii difforni, si accordano nell'essenza, nella unità dello scopo, ed hanno pressoché origine e progressi consimili, ed all'una ed all'altra istituzione sta affidato il servizio dei pubblici depositi»: queste le indicazioni espresse dal ministro Oytana nella lettera inviata a Mancardi l'8 agosto 1859, riprodotta in F. Mancardi, *Reminiscenze storiche edite ed inedite*, cit., II, t. I, Torino-Roma 1892, pp. 536-537.

⁴⁵ *Loi qui ordonne la formation d'un Grand-livre de la dette*, 24 agosto 1793, in *Lois et actes du gouvernement*, VII, Paris 1807, pp. 305-348.

⁴⁶ F. Mancardi, *Reminiscenze storiche edite ed inedite*, cit., II, t. I, p. 7.

2.1. *Il Grand-livre de la dette publique*

In Francia, così come del resto al di qua delle Alpi, il labirinto delle forme e delle tipologie dei titoli di rendita era tale da far affermare a Pierre-Joseph Cambon⁴⁷, principale promotore del *Grand-livre*, che «c'est une science de les connaître à l'inspection, et de pouvoir les classer [...] Il est difficile de comprendre par quelle prédilection un pareil établissement a pu résister aux réformes de la révolution: il est temps de républicaniser la dette. La nation, qui s'est chargée de l'acquitter, doit réunir tous les titres sous une même dénomination»⁴⁸.

Il *Grand-livre*, considerato dalla dottrina giuseconomica italiana del XIX secolo un atto di rivoluzione politica più che una mera riforma finanziaria⁴⁹, persegue una duplice finalità. Da un punto di vista tecnico, ha per obiettivo la semplificazione e la razionalizzazione delle passività pubbliche attraverso la loro iscrizione in un nuovo registro unitario, regolato da norme quanto più possibile omogenee, che rappresenta il titolo unico e fondamentale di tutti i creditori della Repubblica⁵⁰ (si consideri, però, che negli anni immediatamente successivi, la legislazione francese in materia di debiti dello Stato verrà significativamente innovata dalle leggi 12 maggio 1794⁵¹, 30 settembre 1797⁵², 28 dicembre 1797⁵³ e 11 maggio 1802⁵⁴). Dal punto di vista politico, la riunione dei diversi titoli del debito pubblico in un solo insieme, a prescindere dalla loro origine pre- o post-rivoluzionaria, mira a rafforzare il fragile assetto istituzionale collegando l'esistenza del debito a quella della Repubblica – “republicanizzare” il debito,

⁴⁷ Su Cambon cfr. R. Arnaud, *La débâcle financière de la Révolution: Cambon (1756-1820), d'après des documents inédits*, II éd., Paris 1926.

⁴⁸ *Rapport de Cambon sur la dette publique et la formation du grand-livre*, in A. Amic – E. Mouttet, *Orateurs politiques, tribune française. Choix des discours et des rapports les plus remarquables, prononcés dans nos assemblées parlementaires*, II, Paris 1841, p. 376.

⁴⁹ Cfr. A. Messedaglia, *Dei prestiti pubblici e del miglior sistema di consolidazione*, Milano 1850, p. 75.

⁵⁰ Cfr. art. 6 della *Loi qui ordonne la formation d'un Grand-livre de la dette*, 24 agosto 1793, cit., p. 306.

⁵¹ *Loi sur les Rentes viagères déclarées dettes nationales*, 12 maggio 1794, in L. Rondonneau, *Collection général des lois, décrets, arrêtés, sénatus-consultes, avis du Conseil d'Etat et règlements d'administration, publiés depuis 1789 jusqu'au 1^{er} avril 1814*, V, Paris 1818, pp. 2-10.

⁵² Artt. 98-111, *Loi relative aux Fonds nécessaires pour les Dépenses générales, ordinaires et extraordinaires*, 30 settembre 1797, in L. Rondonneau, *Collection général des lois*, cit., VI, Paris 1818, pp. 563-564.

⁵³ *Loi relative à la Formation d'un nouveau Grand-Livre du tiers consolidé de la Dette publique*, 28 dicembre 1797, *ivi*, pp. 696-698.

⁵⁴ *Loi relative aux cinq pour cent consolidés et à la dette viagère*, 11 maggio 1802, in A.-A. Carette, *Lois annotées, ou lois, décrets, ordonnances, avis du Conseil d'Etat, etc., 1^{re} serie, 1789-1830*, Paris 1843, pp. 599-600. Sui connotati fondamentali delle leggi francesi sopra ricordate si veda Ph.-A. Merlin, voce *Inscription sur le Grand Livre*, in *Id., Répertoire universel et raisonné de jurisprudence, réduite aux objets dont la connaissance peut encore être utile...*, V éd., XV, Bruxelles 1826, pp. 171-194.

appunto⁵⁵ – scoraggiando le speculazioni al ribasso sui prestiti contratti dopo il 1789⁵⁶.

Come si vedrà più avanti, il *Grand-livre* di Cambon viene esplicitamente presentato come modello ed esempio ispiratore nei lavori parlamentari che precedono la legge istitutiva del Gran Libro italiano⁵⁷. Si è osservato, tuttavia, che le analogie tra i due sistemi sono talvolta più formali che sostanziali, dato che in Italia l'azione del legislatore e dei governi sarà orientata verso un maggiore rispetto degli impegni assunti nei confronti dei creditori dello Stato⁵⁸. In Francia, gli interessi sul debito potevano essere pagati in *assignat*⁵⁹, fondamentalmente assimilati alla moneta metallica con decreto del 16-17 aprile 1790⁶⁰ e circolanti in regime di corso forzoso dal settembre dello stesso anno⁶¹, ma che già nel 1793 vengono scambiati alla metà del loro valore nominale⁶². Successivamente,

⁵⁵ M.-A. Thiers, *Histoire de la Révolution française, précédée d'un précis de l'histoire de France par M. Michelet*, I, Bruxelles 1845, p. 451.

⁵⁶ Cfr. A. Messedaglia, *Dei prestiti pubblici*, cit., p. 75 e G. Boccardo, voce *Gran Libro del Debito Pubblico*, in Id., *Dizionario della economia politica e del commercio, così teorico come pratico*, II, Torino 1858, p. 410.

⁵⁷ Si veda in particolare la *Relazione* di Giovanni Pasini, sulla quale v. *infra*, §§ 3-4: *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione... Pasini, relatore*, in *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861 (VIII Legislatura). Raccolti e corredati di note e di documenti inediti da G. Galletti e P. Trompeo, Documenti, 1° periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio 1861*, cit., p. 306.

⁵⁸ Cfr. A. Graziani, *Il debito pubblico*, in V.E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IX, Milano 1902, pp. 572-574 e, più di recente, G. Gola, *Note sul Gran Libro del Debito pubblico*, cit., pp. 100-101.

⁵⁹ Sugli assignati si vedano: voce *assignats*, in *Dictionnaire des finances, publié sous la direction de L. Say, par L. Foyot, A. Lanjalley*, I, Paris-Nancy 1889, pp. 193-196; A. Nussbaum, *Money in the Law, National and International*, Brooklyn, 1950, p. 23; V. Lojacono, *Aspetti privatistici del fenomeno monetario*, Milano 1955, p. 296, nt. 55; E. Quadri, *Principio nominalistico e disciplina dei rapporti monetari*, I, *Profili generali*, Milano 1979, p. 140; A. Di Majo, *Le obbligazioni pecuniarie*, Torino 1996, p. 74, nt. 110.

⁶⁰ «Les assignats [...] auront cours de monnaie entre toutes personnes dans toute l'étendue du royaume, et seront reçus comme espèces sonnantes dans toutes les caisses publiques et particulières»: art. 3 del *Décret concernant les Dettes du Clergé, les Assignats et les Revenus des Domaines nationaux*, 16-17 aprile 1790, in J. Desenne, *Code général français, contenant les Lois et Actes du Gouvernement...*, XI, Paris 1819, p. 31. Cfr. H. Martin, *Le papier-monnaie sous la Révolution française*, in «Annales historiques de la Révolution française», I (1924), pp. 16-17 e J.-M. Thiveaud, *Dettes publiques, politique monétaire, emprunt, impôt en perspective historique XVI^{ème} - XIX^{ème} siècles*, in «Revue d'économie financière», XLVI (1998), pp. 35-37.

⁶¹ «[...] Toutes sommes stipulées par acte payable en espèces, pourront être payées en assignats ou promesses d'assignats, nonobstant toutes clauses et dispositions à ce contraires»: art. 4 del *Décret concernant le cours des assignats ou promesses d'assignats*, 12 settembre 1790, in J.-B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'Etat*, I, Paris 1824, p. 416. Cfr. T. Ascarelli, *Obbligazioni Pecuniarie (artt. 1277-1284)*, in *Comm. Scialoja-Branca*, IV, *Delle obbligazioni*, Bologna-Roma 1959, p. 78, nt. 1.

⁶² Il valore di circolazione degli *assignat* scenderà ulteriormente fino ad arrivare, nel 1796, allo 0.5% di quello nominale: C. Aubin, *Les assignats sous la Révolution française: un exemple d'hyperinflation*, in «Revue économique», XLII (1991), p. 760.

la progressiva perdita di valore reale degli assegnati (e dei *mandats territoriaux* con i quali vengono sostituiti), la difficoltà di corrispondere le rendite in denaro sonante e le condizioni sempre più precarie delle finanze nazionali porteranno il *Corps législatif* ad orientarsi verso quella che sarà definita la *banqueroute des deux tiers*.

Il 29 settembre del 1797 Emmanuel Crétet, relatore della commissione incaricata dal Consiglio dei Cinquecento di esprimersi in merito all'opportunità di adottare determinate misure piuttosto radicali volte a risollevare la situazione finanziaria della Repubblica, esamina la seguente questione: «le gouvernement d'un État libre, dont la dette publique a pris un accroissement tel que les contributions les plus étendues ne peuvent plus la balancer, a-t-il le droit de retrancher de cette dette la portion qu'il ne peut acquitter?»⁶³. Nonostante i numerosi e reiterati impegni che lo Stato ha assunto in ordine alla garanzia del debito⁶⁴, ad avviso del *rapporteur* la risposta non può che essere affermativa, in quanto tali promesse «ne sont qu'un acte moral [...] qui ne peut jamais obliger les citoyens au-delà de la portion de leur revenu dont l'État peut légitimement disposer; elles furent toujours subordonnées à la possibilité de payer, sans laquelle et les promesses et les garanties ne sont que des illusions qui ne peuvent produire de réalité en faveur des créanciers»⁶⁵. Il legislatore mostra di condividere la posizione di Crétet e, con legge del successivo 30 settembre⁶⁶, dispone che venga mantenuto nel *Grand-livre* soltanto un terzo di ciascuna iscrizione, mentre i restanti due terzi dovranno essere rimborsati mediante buoni del tesoro al portatore⁶⁷, destinati rapidamente a subire una svalutazione quasi totale⁶⁸.

Non sorprendono, dunque, le aspre critiche mosse dalla scienza economica francese del XIX secolo alla gestione del debito pubblico nel corso degli anni immediatamente successivi all'istituzione del *Grand-livre*, ritenuta responsabile di aver sacrificato eccessivamente gli interessi dei titolari di rendite: a partire

⁶³ Corps législatif, Conseil des Anciens, *Rapport fait par Crétet, Sur la résolution du 19 fructidor de l'an 5 relative aux finances de la République, au nom d'une commission composée des représentants du peuple, Vernier, Dedelay-D'Agier, Lecouteulx, Cantelou, Regnier, Pilastré, Lebrun, Crétet, Séance du 8 vendémiaire an VI*, Paris 1797, p. 14.

⁶⁴ Per una elencazione delle disposizioni normative a garanzia del debito pubblico emanate nei decenni successivi alla Rivoluzione cfr. C. Lepec, *Bulletin annoté des lois, décrets et ordonnances...*, IV, Paris 1839, p. 380, nt. 1.

⁶⁵ Corps législatif, Conseil des Anciens, *Rapport fait par Crétet*, cit., p. 22. Cfr. A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 573.

⁶⁶ *Loi relative aux Fonds nécessaires pour les Dépenses générales, ordinaires et extraordinaires*, 30 settembre 1797, cit.

⁶⁷ Artt. 98-101, *ivi*, p. 563.

⁶⁸ J.-M. Vaslin, *Le siècle d'or de la rente perpétuelle française*, in G. Gallais-Hamonno (cur.), *Le marché financier française au XIXe siècle*, II, *Aspects quantitatifs des acteurs et des instruments à la Bourse de Paris*, Paris 2007, pp. 122-123.

dalla crescente erosione del valore dei pagamenti corrisposti in *assignat*⁶⁹, fino ad arrivare a trasformare «la faillite en principe de finances»⁷⁰. La valutazione negativa si estende anche alla concreta credibilità dell'operato di Cambon⁷¹.

Nonostante le vicissitudini del debito pubblico francese, l'archetipo del *Grand-livre* spiega la sua influenza, in misura maggiore o minore, sulla generalità degli Stati preunitari, tanto da costituire lo «stipite comune»⁷² delle varie legislazioni italiane.

2.2. La riorganizzazione dei debiti pubblici negli Stati preunitari

Il modello francese comincia ad affacciarsi sulla Penisola con la Costituzione della Repubblica Cisalpina del 26 gennaio 1802, nella quale si stabilisce che tutti i debiti e crediti delle varie province appartengono alla nazione⁷³. Successivamente, la materia è disciplinata da alcune disposizioni normative di carattere più o meno particolare⁷⁴, fino a trovare, a seguito della trasformazione della

⁶⁹ R. Stourm, *Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution. Origines du système financier actuel*, II, Paris 1885, pp. 330 ss.

⁷⁰ Ivi, p. 339. Dello stesso autore, si veda anche *Les Origines du système financier actuel*, Paris 1880, pp. 44-54.

⁷¹ «Il est difficile de comprendre la gloire qui s'est attachée à cette occasion au nom de Cambon, promoteur et rapporteur du projet. Créer un grand-livre de la dette publique au mois d'août 1793, quand l'État manquait semestriellement à ses engagements, lorsqu'il se trouvait à la veille d'y faillir plus gravement encore, était-ce une œuvre glorieuse? Était-ce même une œuvre sérieuse? Involontairement, la pensée se reporte à l'unification de la dette opérée par le gouvernement turc quelques mois avant la suspension définitive de ses paiements»: Id., *Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution*, cit., pp. 330-331.

⁷² *Sulle amministrazioni del Debito pubblico negli antichi Stati d'Italia e la loro unificazione – Appendice II alla Relazione n. 40-g della Commissione di vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico*, in Camera dei deputati, *sessione 1871-72, seconda della XI legislatura (dal 27 novembre 1871 al 19 ottobre 1873)*, *Raccolta dei documenti stampati per ordine della Camera*, II, Roma 1873, p. clv. Sull'amministrazione dei debiti pubblici negli Stati italiani preunitari, si vedano, oltre all'*Appendice* appena ricordata (pp. clv-clxxxvii), anche F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, pp. 3-176 e G. Tobone, *Guida pratica per le operazioni sulle varie rendite iscritte nel Gran libro del debito pubblico del Regno d'Italia, ad uso dei ritentori di rendita pubblica, banchieri, agenti di cambio, notai e delle pubbliche e private amministrazioni*, Torino 1872, pp. 1-64.

⁷³ Cfr. art. 125, *Costituzione della Repubblica italiana del 26 gennaio 1802*, in *Raccolta di Costituzioni italiane*, II, Torino 1852, pp. 131-132.

⁷⁴ Per le quali si veda F. Mancardi, *Reminiscenze storiche edite ed inedite*, cit., II, t. I, pp. 12-14.

Repubblica in Regno italico, una sistemazione organica nella legge generale di finanza del 17 luglio 1805⁷⁵, con l'istituzione del Monte Napoleone⁷⁶.

A distanza di poco meno di un anno, anche nei territori continentali del Regno delle Due Sicilie si assiste ad un processo di accentramento e riorganizzazione del debito pubblico. In un primo momento, con legge del 25 giugno 1806, viene avocata dal Tesoro la riscossione delle privative dello Stato (gli «arrendamenti»), la cui esazione era, in precedenza, appaltata a soggetti privati ai quali ora è riconosciuto un credito nei confronti del Regno, da iscriversi in un pubblico registro di prossima creazione⁷⁷. Ancora, la legge 24 agosto dello stesso anno prevede la formazione di un «libro del debito pubblico», al fine di agevolare l'accertamento e la liquidazione dei debiti dello Stato⁷⁸. Infine, il regio decreto del 20 marzo 1807⁷⁹ dà applicazione alle norme precedenti⁸⁰, istituendo un Gran Libro del debito pubblico sull'esempio di quello francese⁸¹. Per le province al di là del Faro, invece, un analogo riordinamento verrà attuato soltanto nel dicembre del 1849⁸², in risposta al deterioramento delle finanze statali verificatosi dopo i moti rivoluzionari del '48⁸³.

Anche dopo la Restaurazione, il modello razionalizzatore del *Grand-livre* continua ad esercitare un significativo influsso sugli Stati preunitari.

⁷⁵ *Legge generale di Finanza per gli anni 1805 e 1806*, 17 luglio 1805, in *Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, parte prima (dal 1 gennaio al 30 giugno 1805) - n° 1 al 10*, Milano 1807, pp. 425-447.

⁷⁶ «L'Amministrazione dei fondi per la consolidazione ed ammortizzazione del debito pubblico è denominata – Monte Napoleone»: art. 12, Sezione I – *Monte Napoleone*, Titolo III – *Debito pubblico*, ivi, p. 429.

⁷⁷ Cfr. artt. 1-4 della *Legge con cui la percezione di tutti gli arrendamenti è richiamata al tesoro pubblico*, 25 giugno 1806, n. 96, in *Collezione degli editti, determinazioni, decreti e leggi di S. M., da' 25 febbraio a' 31 dicembre 1806*, Napoli 1807, p. 157.

⁷⁸ Cfr. artt. 1-7, *Legge per facilitare la liquidazione, ed il pagamento de' creditori dello Stato*, 24 agosto 1806, n. 150, ivi, pp. 299-300.

⁷⁹ *Decreto con cui si ordina l'iscrizione dei creditori dello Stato, e dei pensionisti già liquidati sul Gran libro del debito pubblico, e si regolano le vendite dei beni pubblici*, 20 marzo 1807, n. 74, in *Bollettino delle leggi del Regno di Napoli. Anno 1807 (dal mese di gennaio a tutto il mese di giugno)*, II ed., I, Napoli 1813, pp. 146-148.

⁸⁰ «Il gran libro del debito pubblico, il cui stabilimento è ordinato nell'Art. IV del nostro decreto del 25 giugno, e nell'Art. VII della legge del 24 agosto 1806, sarà aperto il primo di aprile prossimo presso la Commissione di liquidazione, per ricevere le iscrizioni dei creditori dello Stato, che vorranno farsi inscrivere conformemente alle leggi precedenti [...] Immediatamente dopo la liquidazione del debito pubblico, il gran libro sarà tenuto nel pubblico tesoro»: art. 1, ivi, p. 146.

⁸¹ Cfr. F. Mancardi, *Reminiscenze storiche edite ed inedite*, cit., II, t. I, p. 12.

⁸² *Decreto relativo al debito pubblico ne' reali domini oltre il faro, ove è a tal uopo istituito un gran Libro*, 18 dicembre 1849, in *Collezione delle leggi e de' decreti reali del Regno delle Due Sicilie. Anno 1849 – Semestre II (da luglio a tutto dicembre)*, Napoli 1849, pp. 273-277.

⁸³ La situazione della Tesoreria generale di Sicilia è gravata da una pesante massa di debiti, definita nel proemio al regio decreto del 18 dicembre 1849 un «funesto retaggio» degli sconvolgimenti politici appena trascorsi: ivi, pp. 273-275.

Nello Stato Pontificio, il *motu proprio* del 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica dispone la concentrazione e la consolidazione di tutti i crediti verso lo Stato in un «Registro generale del debito pubblico»⁸⁴ e la loro conversione in rendite al 5%⁸⁵, nell'ambito di un generale tentativo di riforma delle istituzioni⁸⁶. Il 19 agosto 1822 si emana un regolamento concernente la disciplina delle attività della Direzione generale del debito pubblico⁸⁷, già formata con il *motu proprio* del 1816.

In riferimento al Ducato di Parma e Piacenza, la disposizione sovrana del 2 luglio 1819 istituisce un registro unico sul quale si iscrivono le rendite costituite sul Tesoro, relative ad entrambe le città di Parma e Piacenza⁸⁸. Tuttavia, negli Stati parmensi, come pure nel Ducato di Modena, non viene promulgata una specifica normativa «con principii e norme determinate»⁸⁹ concernente il debito pubblico, la cui direzione e gestione resta di competenza dei rispettivi ministeri delle finanze. È interessante notare che alla mancanza di una disciplina apposita si supplisce in alcuni casi, come ad esempio in materia di sequestrabilità delle rendite, attraverso l'applicazione delle regole previste dalla legge francese del 24 agosto 1793⁹⁰.

⁸⁴ Cfr. art. 236, titolo VI (*Organizzazione dei dazi e di altri oggetti relativi all'erario camerale*), *Moto Proprio della Santità di Nostro Signore Papa Pio VII, In data de' 6 luglio 1816. Sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica...*, Milano 1816, pp. 98-99.

⁸⁵ Cfr. art. 237, *ivi*, p. 99.

⁸⁶ «Noi riflettemmo in primo luogo, che la unità, ed uniformità debbono esser le basi di ogni politica Istituzione, senza delle quali difficilmente si può assicurare la solidità de' Governi, e la felicità de' Popoli [...]. Questa certezza c'indusse a procurare per quanto fosse possibile la uniformità del sistema in tutto lo Stato appartenente alla Santa Sede»: proemio al *motu proprio* del 6 luglio 1816, *ivi*, p. 2.

⁸⁷ *Regolamento sul Debito Pubblico dello Stato Pontificio, ed atti relativi al medesimo*, 19 agosto 1822, in *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato Pontificio*, I, *Debito pubblico e cassa di ammortizzazione, camere e tribunali di commercio*, Roma 1834, pp. 257-272. Le finalità del regolamento sono di «determinare le operazioni incombenti alla Direzione del debito pubblico» e di fornire ai creditori dello Stato «tutti i lumi occorrenti per loro norma in ciò che li riguarda, mirando principalmente allo scopo di procurare ai medesimi interessati le possibili facilitazioni sia per la più agevole circolazione delle rendite, delle quali trovansi in possesso, sia per la più spedita esazione delle medesime», proemio al regolamento, *ivi*, p. 258.

⁸⁸ «Presso la Presidenza delle Finanze sarà aperto un Registro, in cui saranno iscritte le rendite costituite sul Tesoro tanto provenienti dalle due Città di Parma e Piacenza liquidate e registrate già dalle Commissioni a questo fine create dal passato Governo Francese, quanto derivanti dal Monte del cessato Regno d'Italia»: art. 1, *Disposizione Sovrana intorno all'Iscrizione e pagamento delle rendite costituite sul Tesoro*, 2 luglio 1819, in *Raccolta generale delle leggi per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla. Anno 1819, Semestre II*, Parma 1822, p. 3.

⁸⁹ *Sulle amministrazioni del Debito pubblico negli antichi Stati d'Italia e la loro unificazione – Appendice II*, *cit.*, p. clxxvi.

⁹⁰ *Ibid.*

Nel Regno sardo-piemontese, con il regio editto del 24 dicembre 1819⁹¹, viene costituito, limitatamente ai territori di terraferma, un registro generale del debito pubblico di tutti i creditori dello Stato. Lo scopo è quello di ordinare le passività «in una maniera semplice, ed uniforme»⁹², che possa servire, altresì, quale ulteriore elemento di fiducia e sostegno a favore della restaurata monarchia sabauda, sia nei confronti dei sudditi del Regno, sia rispetto alle potenze europee. L'esempio seguito è, dichiaratamente, quello «degli altri Governi»⁹³: in particolare, l'impianto risulta essere vicino a quello del Monte Napoleone⁹⁴. Sembra utile evidenziare, inoltre, che, a norma dell'art. 8 dell'editto, l'iscrizione dei crediti sul registro generale deve esprimere «unicamente il valore della rendita senza menzione alcuna dell'origine»⁹⁵. Verosimilmente, il legislatore sabauda mira a scoraggiare eventuali discriminazioni o speculazioni basate sulla traccia di origine dei titoli. Un ulteriore passo verso la semplificazione della direzione e gestione del debito del Regno di Sardegna verrà compiuto dalla legge 10 marzo 1853⁹⁶, con la quale si dispone la soppressione dell'Amministrazione del debito pubblico dell'isola ed il conseguente assorbimento delle sue funzioni in capo all'amministrazione del debito pubblico di terraferma.

Nel Regno Lombardo-Veneto il debito dello Stato è accentrato nel Monte Lombardo-Veneto, formato con sovrana patente del 27 agosto 1820⁹⁷ ed affidato alla direzione della Prefettura del monte⁹⁸. Viene demandata all'esclusiva competenza di una speciale Commissione di liquidazione l'esame dei debiti derivanti dal Monte Napoleone e dall'amministrazione del Regno italico⁹⁹,

⁹¹ *Regio editto, col quale S. M. costituisce un Debito pubblico diviso in due classi, redimibile e perpetuo; provvede all'assegno pel pagamento di proventi, all'estinzione ed all'amministrazione del medesimo*, 24 dicembre 1819, in *Raccolta degli atti del governo di S.M. il re di Sardegna, dall'anno 1814 a tutto il 1832*, IX, Torino 1844, pp. 599-624.

⁹² Proemio al regio editto del 24 dicembre 1819, *ivi*, p. 600.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Cfr. *Sulle amministrazioni del Debito pubblico negli antichi Stati d'Italia e la loro unificazione – Appendice II*, *cit.*, p. clvi.

⁹⁵ *Regio editto, col quale S. M. costituisce un Debito pubblico...*, 24 dicembre 1819, *cit.*, p. 605.

⁹⁶ *Legge per la soppressione delle amministrazioni del Monte di riscatto e del debito pubblico in Sardegna*, 10 marzo 1853, in E. Bellono, *Commentario delle leggi desunte dalle esposizioni dei motivi dai rapporti delle commissioni e dalle discussioni seguite nel parlamento e raccolta completa degli atti del governo*, Torino 1853, pp. 130-135.

⁹⁷ *Sovrana patente 27 agosto 1820 portante l'erezione in Milano dell'imperiale regia commissione di liquidazione del debito pubblico del Regno lombardo-veneto*, in *Raccolta degli atti del governo e delle disposizioni generali emanate dalle diverse autorità in oggetti sì amministrativi che giudiziari*, II, Milano 1820, pp. 169-185.

⁹⁸ «Sarà eretto nella nostra regia città di Milano un apposito istituto denominato Monte del Regno Lombardo-Veneto, la cui direzione verrà affidata ad una particolare amministrazione sotto il nome di prefettura del monte [...] In questo istituto sarà concentrato tutto il debito pubblico riguardante il Regno lombardo veneto»: art. 1, *ivi*, p. 171.

⁹⁹ Cfr. art. 2., *ibid.*

limitatamente alla quota assunta dal governo austriaco. Tali disposizioni sono emanate in esecuzione dell'Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815, con il quale si era stabilito che le passività del Monte Napoleone dovevano essere ripartite tra i «territori di cui componevasi il cessato Regno d'Italia [...] sulle basi riunite della popolazione e del reddito»¹⁰⁰.

Per quanto concerne il Granducato di Toscana, la gestione del debito viene unificata con il sovrano decreto del 3 novembre 1852¹⁰¹, che istituisce un registro dei prestiti pubblici a carico dello Stato fino alla concorrenza di un milione di lire toscane, per far fronte alle spese concernenti i nuovi lavori di pubblica utilità e per soddisfare le presenti o prossime esigenze di spesa del Granducato¹⁰². L'amministrazione del debito è affidata ad un ufficio particolare, distinto dalla regia depositaria¹⁰³; non vengono, tuttavia, emanate disposizioni specifiche in ordine alla sua attività¹⁰⁴.

2.3. Commissioni e progetti tra il 1859 e il 1861

La Commissione «sardo-lombarda» del debito pubblico, formata da Oytana nell'agosto del 1859¹⁰⁵, si trova, dunque, ad operare all'interno del contesto tracciato nel paragrafo precedente. Il primo progetto di legge elaborato dalla Commissione viene redatto tenendo in considerazione i principi generali che governano la legislazione sabauda e quella del Monte Lombardo-Veneto, con l'obiettivo di realizzare un nuovo ordinamento, improntato all'omogeneità ed alla

¹⁰⁰ Art. 97, *Disposizioni relative al Monte Napoleone di Milano*, in *Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815 ed altri trattati che vi si riferiscono*, Milano 1839, p. 58.

¹⁰¹ *Sovrano decreto del 3 novembre 1852*, in *Repertorio del diritto patrio toscano vigente*, XXI, contenente *seste addizioni, ossia aggiunta di sovrane disposizioni legislative (emanate dal primo luglio 1852 a tutto luglio 1855)*, Firenze 1855, pp. 25-32. Appare poi interessante, ai fini dell'approfondimento del percorso storico compiuto dal debito pubblico toscano, la relazione ministeriale di Giovanni Baldasseroni al decreto appena citato, nella quale si legge: «fino da epoca ben remota ebbe la Toscana un Debito pubblico, e vi ha anche chi crede che il Comune di Firenze fosse il primo, o almeno fra i primi, a dare esempio di una simile istituzione. Di fatti, il così detto "Monte Comune" ebbe vita nel 1343, e fra lo avvicinarsi delle sorti, alle quali andò la Toscana soggetta [...] quel Monte assorbì sotto varj titoli, ed in varj modi somme considerabilissime, e prese proporzioni colossali, se voglia aversi riguardo alla ristrettezza territoriale, ed alla scarsa Popolazione dello Stato al quale apparteneva [...] La istituzione del Monte comune, era, allora, la base della pubblica, e privata economia del Paese»: *Rapporto del Ministro segretario di Stato pel Dipartimento delle finanze, del commercio e dei lavori pubblici. Decreto Reale costitutivo del Debito pubblico toscano...*, Firenze 1852, p. 4.

¹⁰² Art. 7 del *Sovrano decreto del 3 novembre 1852*, cit., p. 27.

¹⁰³ Art. 2, *ibid.*

¹⁰⁴ *Sulle amministrazioni del Debito pubblico negli antichi Stati d'Italia e la loro unificazione – Appendice II*, cit., p. clxxiv.

¹⁰⁵ V. *supra*, § 2.

semplificazione. La base del lavoro è costituita dal regio editto sardo del 1819, ritenuto più adeguato allo spirito dei tempi¹⁰⁶, specialmente con riferimento alle norme sulla imponibilità e sequestrabilità delle rendite (caratterizzate da un'impronta liberale¹⁰⁷) e alle disposizioni relative all'esercizio delle funzioni di controllo sull'attività dell'Amministrazione del debito pubblico, recentemente innovate¹⁰⁸.

Al termine della compilazione, rispetto alla quale Mancardi riveste un ruolo di primo piano¹⁰⁹, il disegno viene sottoposto dal ministro delle finanze all'esame del Consiglio di Stato¹¹⁰. Il giudizio, tuttavia, è negativo: sebbene si ritenga opportuno che la nuova legislazione sui prestiti dello Stato sia informata alle regole fondamentali della legge sarda, le «modificazioni di sostanza»¹¹¹ introdotte vengono ritenute incompatibili, in quanto eccessivamente specifiche, con l'assetto politico-territoriale che il Regno sta assumendo, anche in ragione della possibilità che esso si estenda presto ad altri territori italiani. Inoltre, le innovazioni contenute nel testo sono considerate dal Consiglio di Stato, orientato ad una notevole prudenza, pericolose per la stabilità del credito.

La Commissione sardo-lombarda procede, dunque, alla stesura di un secondo progetto, redatto secondo le indicazioni del Consiglio di Stato e modellato intorno «all'applicazione pura e semplice»¹¹² delle norme previste dalla legge sabauda, allo scopo di estenderle a tutte le province del Regno. Il testo del secondo disegno, insieme a quello del primo, viene quindi inviato per ulteriori valutazioni alla Giunta di finanze¹¹³, articolazione della Commissione straordinaria e temporanea per lo studio e la formazione dei progetti di legge,

¹⁰⁶ F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 200.

¹⁰⁷ Si veda l'art. 4 del regio editto del 24 dicembre 1819, nel quale si prevede che le rendite «saranno esenti da ogni legge d'ubena, ritenzione, confisca, ed imposizione, sì in tempo di pace, che di guerra, ed il pagamento non ne sarà mai ritardato per qualunque causa anche di pubblica utilità, o necessità dello Stato, e della Corona»: *Regio editto, col quale S. M. costituisce un Debito pubblico...*, 24 dicembre 1819, cit., p. 604.

¹⁰⁸ Con la legge 12 marzo 1859, infatti, il Consiglio generale e il Consiglio ordinario erano stati surrogati da una Commissione di vigilanza: cfr. *infra*, § 4.2.

¹⁰⁹ Cfr. F. Mancardi, *Reminiscenze storiche edite ed inedite*, cit., II, t. I, p. 540, nt. 1, ove è trascritto anche il testo di una lettera del 28 dicembre 1859 a lui inviata da Oytana, nella quale il ministro si congratula per l'opera prestata da quest'ultimo in seno alla Commissione del debito pubblico.

¹¹⁰ *Sulle amministrazioni del Debito pubblico negli antichi Stati d'Italia e la loro unificazione – Appendice II*, cit., p. clxxxviii.

¹¹¹ F. Mancardi, *Reminiscenze storiche edite ed inedite*, cit., II, t. I, p. 539.

¹¹² F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 201.

¹¹³ La Giunta di finanze è composta da Pietro Gioja, Lorenzo Ceppi, Diodato Pallieri, Giovanni Battista Oytana, Marco Minghetti, Valentino Pasini, Gerolamo Cantelli, Anselmo Guerrieri-Gonzaga, Raffaele Busacca: cfr. *ivi*, p. 202, nt. (a).

recentemente istituita presso il Consiglio di Stato in esecuzione della legge 24 giugno 1860.

Il 15 novembre 1860 Raffaello Busacca, già ministro per la finanza del governo provvisorio della Toscana fino all'annessione al Regno di Sardegna¹¹⁴, presenta, in qualità di relatore della Giunta di finanze, un rapporto concernente i due progetti di legge. Quanto al primo, nonostante egli riconosca che esso rappresenti «realmente una riforma»¹¹⁵, lo ritiene ormai obsoleto a causa dei profondi cambiamenti intervenuti nella situazione dell'Italia; rispetto al secondo, Busacca crede che la mera estensione della normativa sarda a tutti i territori del Regno costituisca ormai una soluzione impercorribile poiché non più al passo con la nuova realtà dello Stato.

Si decide, quindi, di compilare un terzo disegno di legge, della cui stesura è incaricato Busacca. I lavori della Giunta di Finanze, tuttavia, sono resi particolarmente ardui dalla notevole incertezza sui confini del Regno e dalle gravi deficienze nella documentazione riguardante l'effettiva situazione dei debiti pubblici nelle varie province italiane. Di conseguenza, la Giunta decide di limitarsi ad un testo composto da articoli «in quella parte che non dipendeva da fatti concreti», e da principi e regole di massima «in quella in cui l'ignoranza dei fatti e la natura delle operazioni e dei calcoli»¹¹⁶ non permette, al momento, una normazione di dettaglio.

Anche il terzo progetto viene travolto dall'incalzare degli eventi, senza neppure arrivare ad essere discusso dalla Commissione legislativa straordinaria del Consiglio di Stato, sciolta di lì a poco. Costituiti nel marzo del 1861 il Regno d'Italia ed il nuovo governo nazionale, il ministro delle finanze, succeduto ad Oytana e a Vegezzi, ordina la redazione di un quarto disegno di legge relativo alla formazione di un Gran Libro del debito pubblico italiano, da elaborarsi nel più breve tempo possibile, stante l'indifferibile necessità dello Stato di procedere alla raccolta di ulteriori capitali a prestito¹¹⁷, rispetto alla quale la costruzione di un debito pubblico unitario risulta una condizione indispensabile al fine di offrire ai potenziali sottoscrittori un adeguato livello di affidabilità e sicurezza¹¹⁸.

¹¹⁴ Su Busacca si veda F. Brancato, *Bussacca, Raffaele*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XV, Roma 1972, pp. 471-473.

¹¹⁵ F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 202.

¹¹⁶ Ivi, p. 203.

¹¹⁷ *Sulle amministrazioni del Debito pubblico negli antichi Stati d'Italia e la loro unificazione – Appendice II*, cit., p. clxxxviii.

¹¹⁸ In proposito cfr. M. Romani, *Storia economica d'Italia nel secolo XIX*, cit., pp. 12-13.

La stesura del testo è affidata in tutta urgenza ad un gruppo di esperti composto da Mancardi¹¹⁹, Filippo Cordova (procuratore generale della Corte dei conti di Firenze), Augusto Duchoqué-Lambardi (consigliere di Stato in servizio straordinario nel Granducato di Toscana) e Agostino Magliani (capo di ripartimento presso il Ministero delle finanze del Regno delle Due Sicilie) ai quali, successivamente, si aggiunge Antonio Scialoja¹²⁰, che di lì a poco assumerà nuovamente il ruolo di segretario generale del Tesoro.

Nelle intenzioni di Bastogi, che si riflettono sul progetto da lui presentato, la legge sul Gran Libro deve costituire la base astratta e generale sulla quale saranno innestati, successivamente, sia i debiti dei cessati Stati preunitari, sia quelli di nuova emissione. L'attività dei redattori si concentra, oltre che sullo studio delle legislazioni della Penisola e dei progetti precedenti, anche sul confronto con le diverse normative europee concernenti la stessa materia (in particolare quelle francese e belga)¹²¹.

Questa volta i lavori preparatori hanno esito positivo e si concludono in un ristrettissimo lasso di tempo. Nella tornata del 29 aprile 1861, viene presentato alla Camera dei deputati un progetto di legge del ministro delle finanze sull'istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia¹²², insieme con un disegno di legge per iscrivere sullo stesso un prestito di 500 milioni (effettivi) di lire¹²³.

3. I lavori del Parlamento italiano

La *ratio* del progetto di legge, come evidenziato dallo stesso Bastogi, risiede nella considerazione che l'unità politica del Regno non può restare separata

¹¹⁹ È lo stesso Mancardi a darci notizia dei fatti: alle due del mattino del 12 aprile 1861, egli riceve un telegramma con il quale è invitato, per conto del ministro delle finanze, a recarsi immediatamente a Torino, dove lo attendono «affari importantissimi, ed urgentissimi». Il conte di Cavour, Presidente del Consiglio «volea s'affidasse allo scrivente l'attuazione dell'ultimo de' suoi propositi, dopoché il Parlamento aveva conferito al Re Vittorio Emanuele il titolo di Re d'Italia, e Roma ne era stata acclamata la capitale». Arrivato a Torino il giorno seguente, Mancardi è incaricato da Bastogi di «preparare i progetti di Legge e di Decreti che occorreano per l'istituzione del nuovo Gran Libro e che doveano esser discussi nel consiglio privato del Ministro». F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, pp. 204-205, nt. (a).

¹²⁰ Cfr. *ivi*, IV, pp. XVI e 147.

¹²¹ *Ivi*, I, p. 205.

¹²² *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., pp. 304-306.

¹²³ *Prestito di 500 milioni di lire, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, *ivi*, pp. 317-318. V. *supra* § 1.

dall'unificazione finanziaria, la quale, a sua volta, trova uno dei suoi presupposti irrinunciabili nella formazione di un debito pubblico nazionale¹²⁴.

Il ministro, nella sua relazione e nella successiva discussione alla Camera, sottolinea come l'istituzione del Gran Libro costituisca una necessità indifferibile, nonché uno strumento in grado di portare notevoli benefici allo Stato ed ai titolari di rendite. La nazione, secondo gli auspici di Bastogi, ne avrebbe tratto un duplice vantaggio: da un lato, attraverso l'«italianizzazione» del debito si sarebbe collegato il soddisfacimento degli interessi dei creditori, stranieri o nazionali, alla stabilità politica, presente e futura, del Paese¹²⁵; dall'altro, avrebbe giovato di un miglioramento delle condizioni di accesso al mercato del debito pubblico, in un momento in cui lo Stato si trova di fronte ad un disperato bisogno di liquidità¹²⁶. Parallelamente, i titolari di rendite (preesistenti o di nuova emissione) avrebbero visto la loro posizione maggiormente tutelata, dato che l'Italia unita rappresenta un debitore ben più affidabile rispetto ai cessati Stati preunitari¹²⁷.

Il ministro, inoltre, anticipa che la costituzione di un debito unitario, per risultare credibile e sostenibile, deve essere accompagnata da politiche economiche volte ad «equilibrare le entrate colle [...] spese»¹²⁸. A tal fine, egli ritiene necessario razionalizzare ed uniformare anche il sistema tributario, in particolare mediante una nuova imposta generale sulla rendita mobiliare¹²⁹. Tema che,

¹²⁴ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., p. 304. Cfr. anche D. Pesole, *La vertigine del debito*, cit., p. 92.

¹²⁵ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., p. 304.

¹²⁶ «1° per coprire il disavanzo di 314 milioni; 2° per apparecchiare tutti i mezzi che, usati opportunamente, soddisferanno ai secolari desideri degli Italiani; 3° per intraprendere e condurre a fine grandiose opere di pubblica utilità [...] Occorreva dunque ricorrere al credito, e, volendo ricorrervi bisognava rialzarlo. Il modo migliore a ciò ottenere, non che l'opportunità migliore, era quella della creazione del Gran Libro del debito pubblico, unificando, per quanto è possibile, la grande e varia famiglia dei titoli di credito pubblico in Italia»: *Presentazione e lettura di due disegni di legge: 1° per l'istituzione del Gran Libro del debito pubblico italiano; 2° per un prestito di 500 milioni di lire*, cit., p. 755.

¹²⁷ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., p. 304.

¹²⁸ *Presentazione e lettura di due disegni di legge: 1° per l'istituzione del Gran Libro del debito pubblico italiano; 2° per un prestito di 500 milioni di lire*, cit., pp. 755-756.

¹²⁹ «[Il Ministero] Vi prepara una legge d'imposta diretta sulla rendita mobiliare, che alle molteplici e varie tasse ora esistenti sostituisca una informata da principii più razionali e che riesca meno gravosa ai contribuenti e più proficua per l'erario, e giova che questa sia non solo per ragioni economiche, ma anche per ragione di giustizia applicata immediatamente ed in modo uguale per tutto il regno»: *ivi*, p. 756.

inevitabilmente, si ripercuote sulla definizione dei principi a cui è informato il Gran Libro e sul loro rapporto con lo Statuto del Regno¹³⁰.

Il progetto ministeriale si compone di 35 articoli suddivisi in sei titoli, riguardanti, rispettivamente, le disposizioni generali (artt. 1-7), sulle quali l'attenzione del presente lavoro sarà focalizzata; le iscrizioni delle rendite e dei titoli che le rappresentano (artt. 8-15); le traslazioni ed i loro effetti (artt. 16-23); le ipoteche e gli altri vincoli artt. 24-26); le opposizioni e le esecuzioni (artt. 27-32); il pagamento della rendita (artt. 33-35)¹³¹.

L'impianto del disegno di legge è caratterizzato dall'essenzialità: esso pone principi generali di massima e di forma, che dovranno applicarsi, nella massima misura possibile, sia ai debiti passati sia a quelli futuri. Restano fuori dal campo del progetto, ad esempio, le regole ed i criteri da seguire rispetto al riconoscimento dei debiti preunitari, l'ordinamento concernente l'amministrazione del debito pubblico, o, ancora, elementi come le categorie e il tasso di interesse delle diverse rendite da iscriversi nel Gran Libro. Tali aspetti vengono demandati ad interventi normativi separati ed ulteriori¹³².

Il disegno di legge viene sottoposto allo studio di una specifica Commissione della Camera composta dai deputati Bartolomeo Cini, Raffaello Busacca Dei Gallidoro, Vincenzo Capriolo, Emilio Broglio, Ercole Oldofredi Tadini, Valentino Pasini, Stefano Castagnola, David Levi e Giovanni Lanza¹³³. Il 31 maggio 1861 Pasini, docente di diritto costituzionale e amministrativo a Firenze¹³⁴, nonché relatore della Commissione appena ricordata, presenta un dettagliato resoconto sul progetto ministeriale¹³⁵, corredato da una serie di proposte di modifica¹³⁶. Queste ultime vengono riunite in una nuova redazione del disegno di legge, formata da 38 articoli ripartiti nei medesimi sei titoli del disegno del

¹³⁰ V. *infra*, § 4.1.

¹³¹ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., pp. 304-306.

¹³² F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., IV, pp. 147-148.

¹³³ I documenti relativi ai lavori della Commissione sono conservati nel fondo *Costituzione del Gran Libro del Debito pubblico del Regno d'Italia (28.04.1861-02.07.1861)*, in Archivio della Camera Regia, *Disegni e proposte di legge e incarti delle commissioni (1848-1943)*, vol. 22, cc. 476-497.

¹³⁴ Su Pasini si veda C. Saluzzo, *Pasini, Valentino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXXXI, Roma 2014, pp. 539-542.

¹³⁵ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione... Pasini, relatore*, cit., pp. 306-310.

¹³⁶ Le modifiche apportate dalla Commissione della Camera, con accanto il testo originale predisposto dal Ministero, sono allegate alla copia della *Relazione* del 31 maggio 1861 contenuta in *Costituzione del Gran Libro del Debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., cc. 491-496.

Ministero¹³⁷. I cambiamenti apportati, sebbene incidano su questioni di notevole importanza, non stravolgono l'impianto del progetto. Per la centralità delle materie affrontate e in considerazione del fatto che il testo licenziato dalla Commissione della Camera coincide con quello definitivo della legge 10 luglio 1861, la relazione di Pasini appare di notevole interesse¹³⁸.

La prima questione esaminata nel rapporto attiene al rispetto degli impegni assunti dallo Stato nei confronti dei suoi creditori, presenti e futuri. Il tema ha una rilevanza cruciale, in quanto da esso dipende la credibilità dell'intero sistema del Gran Libro di fronte agli italiani¹³⁹, ai cittadini stranieri e alle potenze estere. Il legislatore è chiamato ad operare un difficile bilanciamento: le condizioni finanziarie del Paese sono precarie e presto sarà necessario potenziare il gettito fiscale; di conseguenza, accordare delle tutele troppo estese in favore dei titolari di rendita potrebbe compromettere la sostenibilità del debito, con ripercussioni

¹³⁷ Il testo del progetto risultante dalle modifiche apportate dalla Commissione è pubblicato in *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione...*, cit., pp. 310-312.

¹³⁸ Sulla relazione di Pasini cfr. A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 572 e G. Gola, *Note sul Gran Libro del Debito pubblico*, cit., pp. 100-101.

¹³⁹ Il Gran Libro, fin dalla presentazione del progetto ministeriale, non manca di agitare l'opinione pubblica e di dare adito a scritti polemici. Bastino alcuni esempi: «siccome il povero Piemonte ha ormai perduto il credito, così il Ministero cerca di procacciarsene col fondere in un solo tutti i debiti dei diversi Stati d'Italia. A tal fine il Ministro Bastogi ha proposto alle Camere un disegno di Legge intitolato: "Costituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia" [...] [Bastogi] seguita ad enumerare le grandi guarentigie da darsi al Gran Libro del debito pubblico; guarentigie che perdono molto della loro importanza, essendo già stato detto nella nostra Camera che il Gran Libro finirà per essere abbruciato», Anonimo, *Proposta di legge per un nuovo Gran Libro di debiti dell'Italia*, in *La Civiltà cattolica, anno duodecimo, vol. X della serie quarta*, Roma 1861, pp. 507-508; ancora, si è scritto: «l'ex-finanziere di Mazzini [Bastogi], ora ministro del gran regno d'Italia, ha pubblicato il primo Gran Libro della nuova storia del grandissimo regno, ed è intitolato: il Gran Libro del debito pubblico del nuovo regno d'Italia. Il regno d'Italia è il regno dei debiti. Esso ha dei debiti verso l'Austria per la cessione della Lombardia; ha dei debiti verso la Francia che ci aiutò a conquistarla, ed ha già dato in acconto Nizza e Savoia, ma prima che sia saldato il debito acceso ce ne vorranno delle province! Ha dei debiti verso la Prussia [...] ha dei debiti verso la Germania, debiti che furono confessati nel discorso della Corona del 18 di febbraio 1861; ha dei debiti verso la Russia, dei debiti principalmente verso l'Inghilterra che si pagheranno forse in Sardegna o in Sicilia, e non ha guari acquistò un debito speciale di cordialissima riconoscenza verso il Marocco, il quale in nome della civiltà e del progresso, e in argomento di dolcissima simpatia e di fraterno affetto riconobbe il nuovo regno d'Italia. Con questi debiti si vogliono sommare i debiti di un altro genere; i debiti di tutti gli antichi Stati d'Italia; i debiti contratti da Gianduia durante i dodici anni di libertà; i debiti fatti da Farini e da Pepoli nell'Emilia; i debiti contratti da Ricasoli in Toscana; i debiti che si ordinarono dai dittatori e prodittatori di Napoli e di Sicilia, e i debiti proposti ultimamente dal Parlamento. Donde apparisce con quanto giudizio il signor Bastogi abbia intitolato il suo volume Gran Libro di debiti. Oh! Sì, grande davvero. Grande pei debiti fatti, pei debiti che si fanno e per quelli che si faranno ancora», Anonimo, *Il primo Gran Libro della grande storia del grande regno d'Italia. Grande edizione del grandissimo Bastogi (pubblicato il 2 maggio 1861)*, in *Memorie per la storia de' nostri tempi, dal Congresso di Parigi ai giorni nostri, Terza serie*, Torino 1865, pp. 33-34.

ben più gravi sulla fiducia nel nuovo Stato rispetto a quelle che discenderebbero dall'adozione di una cornice normativa meno restrittiva per l'azione del governo e del Parlamento.

4. *La garanzia del debito pubblico nel sistema del Gran Libro e all'interno del quadro costituzionale e legislativo del Regno*

La relazione di Pasini si apre con un richiamo al ricordato *Rapport* sul *Grand-livre*¹⁴⁰. Egli afferma che, così come Cambon intendeva repubblicanizzare il debito, «noi dobbiamo renderlo italiano»¹⁴¹, per i medesimi scopi politici e finanziari. Tale riferimento è da intendersi in senso più ideale che concreto¹⁴², in quanto, a ben vedere, la Francia a cui si ispira Pasini nel prosieguo del suo intervento è quella post-rivoluzionaria delle costituzioni del 1814, del 1815, del 1830 e del 1848¹⁴³: tutte carte fondamentali che dichiaravano garantito il debito pubblico¹⁴⁴. Del resto, come è noto, lo stesso Statuto albertino, da poco esteso all'Italia unita, sanciva l'inviolabilità del debito pubblico: «il debito pubblico è guarentito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile»¹⁴⁵.

¹⁴⁰ V. *supra*, § 2.1.

¹⁴¹ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione... Pasini, relatore*, cit., p. 306.

¹⁴² «La Francia del 1793 attraversava un periodo di sconvolgimento politico e di disordine finanziario e morale, e mancava fede ai proprio creditori: l'Italia del 1861 preparava istituti che, più o meno valevoli, si erigevano anzi sulla applicazione delle maggiori forze economiche agli scopi pubblici e sulla fiducia ispirata e rigorosamente mantenuta, anche a prezzo delle abnegazioni più gravi»: A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 574. V. anche *supra*, § 2.1.

¹⁴³ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione... Pasini, relatore*, cit., p. 307.

¹⁴⁴ Art. 24 della Costituzione francese del 6 aprile 1814: «la dette publique est garantie. Les ventes des domaines nationaux sont irrévocablement maintenues», in J.-M. Dufour, *Constitution Française (Décrétée par le Sénat conservateur, le mercredi 6 avril 1814)*, Paris 1814, p. 42; art. 70 della Carta costituzionale del 4 giugno 1814: «la dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable», in *Charte constitutionnelle présentée par Louis XVIII au Sénat et au Corps Législatif*, Paris 1814, p. 20; art. 63 dell'Atto addizionale alle Costituzioni dell'Impero del 22 aprile 1815: «toutes les propriétés possédées ou acquises en vertu des lois et toutes les créances sur l'Etat, sont inviolables», in *Constitutions de L'Empire Français, suivies de l'Acte additionnel du 22 avril 1815*, Paris 1815, p. 64; art. 61 della Carta costituzionale del 14 agosto 1830: «la dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable», in *Étrennes constitutionnelles offertes au roi et à la nation, contenant: la charte du 14 août 1830...*, Paris 1830, p. 11; art. 14 della Costituzione del 4 novembre 1848: «la dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers est inviolable», in J.-B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, XLII, Paris 1848, p. 571.

¹⁴⁵ Art. 31 dello *Statuto fondamentale del Regno (il 4 marzo 1848)*, Torino 1861, p. 8.

Un tema preliminare è rappresentato dal riconoscimento dei debiti contratti dagli Stati preunitari. Dal punto di vista giuridico, la questione è stata affrontata in relazione al più generale principio della c.d. successione di Stato a Stato, rispetto alla trasmissione dei rapporti di diritto privato patrimoniale da uno Stato all'altro a seguito di mutamenti politico-territoriali¹⁴⁶. La successione è parziale se uno Stato annette soltanto una porzione di un altro, è totale nel caso in cui uno o più Stati cessino del tutto di esistere (annessione completa da parte di altro Stato, smembramento in diversi Stati o riunione di più Stati in uno nuovo)¹⁴⁷. La regola, nei suoi termini fondamentali, ha radici risalenti nel tempo (si pensi a Grozio¹⁴⁸ e de Vattel¹⁴⁹) e viene sviluppata nel pensiero di alcuni autorevoli esponenti della scienza giuridica della prima metà del XIX secolo¹⁵⁰.

Guardando alle vicende dell'unificazione italiana, il principio aveva già trovato applicazione, con specifico riferimento al debito pubblico, nell'art. 7 del Trattato di Zurigo del 1859, che disponeva la liquidazione e ripartizione del Monte Lombardo-Veneto tra Regno di Sardegna ed Austria¹⁵¹; riguardo ai

¹⁴⁶ L'espressione «successione di Stato a Stato», sebbene utilizzata molto di frequente nel corso del XIX secolo, è ritenuta tecnicamente impropria dagli stessi autori che se ne avvalgono, per via delle sostanziali differenze rispetto a quella di diritto privato. Essa si fonda sul legame tra obbligo patrimoniale e territorio (inteso come sede perdurante di una società politica). Si veda in particolare C.F. Gabba, che con i suoi scritti dà il via ad una lunga serie di riflessioni sull'argomento: *Successione di Stato a Stato negli obblighi patrimoniali*, nota a Corte di Cassazione di Torino, 21 dicembre 1881, Ministero della Guerra o dei Lavori pubblici c. Orcesi, in «Il Foro italiano. Raccolta generale di giurisprudenza civile, commerciale, penale, amministrativa», VII (1882), I, pp. 119-128 e, più ampiamente, Id., *Successione di Stato a Stato*, in *Quistioni di diritto civile*, II ed., Torino 1885, pp. 375-392.

¹⁴⁷ Ivi, pp. 380-384.

¹⁴⁸ «Nam qui bonorum omnium ita ut regni heredes sunt, quin promissis et contractibus teneantur dubitandum non est»: Hugonis Grotii, *De iure belli ac pacis, libri tres*, lib. II, cap. XIV (*Decorum qui summum imperium habent promissis et contractibus et iuramentis*), § XI (*Quomodo ex iisdem contractibus obligentur qui in regnum succedunt*), Parisiis 1625, p. 317.

¹⁴⁹ «Dès qu'une puissance légitime contracte au nom de l'état, elle oblige la nation elle-même, et par conséquent tous les conducteurs futurs de la société. Lors donc qu'un prince a le pouvoir de contracter au nom de l'état, il oblige tous les successeurs, et ceux-ci ne sont pas moins tenus que lui-même à remplir ses engagements»: E. de Vattel, *Le droit de gens, ou principes de la loi naturelle*, II, Londres 1758, p. 241.

¹⁵⁰ Cfr. ad esempio H. Wheaton, *Elements of International Law With a Sketch of the History of the Science*, Philadelphia 1836, p. 75 e A.W. Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, II ed., Berlin 1848, pp. 46-47.

¹⁵¹ «Una Commissione, composta di delegati delle alte Parti contraenti, sarà immediatamente istituita per procedere alla liquidazione del Monte lombardo-veneto. Il riparto dell'attivo e del passivo di questo Stabilimento si effettuerà, prendendo per base la ripartizione di 3/5 per la Sardegna e di 2/5 per l'Austria [...]»: *Trattato tra l'Austria, la Francia e la Sardegna sottoscritto a Zurigo il 10 novembre 1859*, in *Appendice alla campagna d'Italia del 1859 del barone di Bazancourt*, Venezia 1860, p. 186. Cfr. P. Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, I, Torino 1879, pp. 270-271.

contratti, nell'art. 8 del medesimo trattato¹⁵²; rispetto alle obbligazioni non contrattuali, nella circolare del 16 agosto 1860 del Ministero dell'interno¹⁵³.

La scienza giuridica italiana si interessa all'argomento soprattutto a partire dagli anni '80 dell'Ottocento¹⁵⁴, sulla scia di un cospicuo numero di pronunce che accompagnano le varie tappe dell'unificazione. Esse possono essere divise in due filoni: il primo comprende le controversie originatesi a seguito delle annessioni parziali in favore del Regno di Sardegna o del Regno d'Italia¹⁵⁵, come quella della Lombardia derivante dal ricordato trattato di Zurigo; il secondo riguarda le cause discendenti dalla cessazione di uno Stato, circostanza

¹⁵² «Il Governo di S. M. sarda succede ai diritti ed obblighi risultanti dai contratti regolarmente stipulati dall'Amministrazione austriaca, per oggetto d'interesse pubblico, concernenti specialmente il paese ceduto»: *Trattato tra l'Austria, la Francia e la Sardegna sottoscritto a Zurigo il 10 novembre 1859*, cit., p. 187. Cfr. C.F. Gabba, *Successione di Stato a Stato*, cit., p. 383.

¹⁵³ «Il Governo del Re assunse l'impegno [...] di considerare a carico dello Stato il compenso dei danni cagionati dalle requisizioni regolarmente fatte dagli Austriaci in Lombardia». Il testo della circolare è riportato in: Cass. civ. Torino, 6 luglio 1877, Amministrazioni generali della guerra e delle finanze c. Adami, in «Giurisprudenza italiana», XXIX (1877), I, sez. 1, p. 1003. Cfr. C.F. Gabba, *Successione di Stato a Stato*, cit., p. 383.

¹⁵⁴ Oltre ai già citati lavori di Gabba (cfr. *supra*, nt. 146), si vedano in particolare: P. Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, cit., pp. 260 ss.; F.P. Contuzzi, *La successione di Stato a Stato nei rapporti patrimoniali dal punto di vista del diritto e della giurisprudenza italiana*, in «Il Filangieri. Rivista giuridica italiana di scienza, legislazione e giurisprudenza», XVI (1891), I, pp. 344-380, 473-488; G. Diena, *Il fallimento degli Stati e il diritto internazionale*, Napoli-Roma-Milano 1898, pp. 25 ss. e F.P. Contuzzi, *Monografie di diritto pubblico*, Napoli 1902, pp. 5-73. È interessante notare come tra i più strenui sostenitori del principio della successione di Stato a Stato negli obblighi patrimoniali vi fossero due giuristi con opposte tesi sulla formazione del Regno d'Italia. Gabba si esprimeva in questi termini: «il Regno d'Italia infatti, nei rapporti internazionali, fu un nome nuovo dato al Regno di Sardegna, dopo che questo, per via di successive annessioni, ebbe riunito a sé tutto il territorio italiano. L'unificazione politica è stata, dal punto di vista giuridico internazionale, niente altro che un ingrandimento del Regno di Sardegna [...]» (*Successione di Stato a Stato negli obblighi patrimoniali*, cit., p. 121), opinione che sarà seguita dalla maggioranza dei giuspubblicisti italiani, tra cui S. Romano [*I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», VI (1912), pp. 345-367]. Contuzzi, invece, sosteneva: «a parlare correttamente, bisogna dire che venne pure a mancare la personalità del regno di Sardegna, imperocchè lo Stato nuovo, che ne nacque, fu il regno d'Italia» (*Monografie di diritto pubblico*, cit., p. 29), inserendosi così tra quei giuristi che, come A. Brunialti [*La costituzione italiana e i plebisciti*, in «Nuova Antologia», XXXVIII (1883), II, pp. 322-349], G. Fusinato (voce *Annessione*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, I, p. II, 1892, pp. 2055-2143), D. Anzilotti [*La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in «Rivista di diritto internazionale», VI (1912), pp. 1-33] e V.E. Orlando [voce *Regno d'Italia (Formazione del)*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino 1937-1939, pp. 312-314], ritenevano che il Regno d'Italia fosse uno Stato nuovo. Sempre sul dibattito intorno alla formazione iniziale del Regno, cfr. di recente S. Cassese, *Governare gli italiani*, cit., p. 47 e M. Riberi, *La creazione giuridica del Regno d'Italia*, Torino 2020, pp. 12 ss.

¹⁵⁵ Cfr. C.F. Gabba, *Successione di Stato a Stato*, cit., pp. 383-384 e F.P. Contuzzi, *Monografie di diritto pubblico*, cit., pp. 45-70.

verificatasi di frequente nel percorso che ha condotto all'Unità¹⁵⁶. Quanto a questo secondo gruppo, dottrina e giurisprudenza sono fundamentalmente unanimi nel ritenere che gli obblighi patrimoniali dello Stato disciolto si trasferiscano direttamente e necessariamente in quello che gli succede. Rispetto al caso di annessione parziale, l'opinione prevalente applica il medesimo principio, con la differenza che il trasferimento si verifica soltanto con riferimento agli obblighi contratti dallo Stato cedente nell'interesse del territorio ceduto. Diversamente, un indirizzo minoritario¹⁵⁷ reputa che la trasmissione degli oneri patrimoniali in capo allo Stato cessionario possa avvenire soltanto in presenza della volontà, espressa o tacita, degli Stati interessati¹⁵⁸.

Avendo riguardo al riconoscimento dei debiti preunitari da parte del Regno d'Italia (debiti che provenivano da territori che si staccavano da altri Stati o da Stati che avevano cessato di esistere), esso risulta un'idea insita nella stessa visione alla base del Gran Libro, fin dalla presentazione del progetto di legge¹⁵⁹. Del resto, sembra potersi affermare che si trattasse di una scelta obbligata e di «buon senso»¹⁶⁰, sia per considerazioni politico-finanziarie, sia per motivazioni di ordine giuridico.

In proposito, l'art. 2 del progetto ministeriale si limitava ad un generico impegno a provvedere in futuro «al modo d'includere nel Libro del debito pubblico italiano i debiti pubblici esistenti»¹⁶¹. La disposizione viene ritenuta inadeguata dalla Commissione della Camera¹⁶², che ritiene necessario prevedere almeno un generale (ma esplicito) riconoscimento dei debiti preunitari, se non anche una loro elencazione quanto più completa possibile¹⁶³. I dubbi della

¹⁵⁶ Sul tema della successione di Stato a Stato in rapporto alla formazione del Regno d'Italia, si veda in particolare *ivi*, pp. 29-40, con un'ampia rassegna di giurisprudenza in argomento. Cfr. anche C.F. Gabba, *Successione di Stato a Stato*, cit., p. 378.

¹⁵⁷ Sostenuto autorevolmente da Anzilotti [*Trasmissione degli obblighi patrimoniali degli Stati nelle annessioni territoriali*, in «Giurisprudenza italiana. Raccolta generale progressiva delle decisioni delle varie Corti del Regno», XLVIII (1896), ora in *Id.*, *Scritti di diritto internazionale pubblico*, II, Padova 1957, pp. 79-118].

¹⁵⁸ Per un'efficace sintesi dei due differenti indirizzi interpretativi in materia di annessioni parziali, cfr. F.P. Contuzzi, *Monografie di diritto pubblico*, cit., pp. 70-71.

¹⁵⁹ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., pp. 304.

¹⁶⁰ G. Gola, *Note sul Gran Libro del Debito pubblico*, cit., p. 136.

¹⁶¹ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., p. 305.

¹⁶² Pasini considera il riconoscimento dei debiti degli Stati preunitari «un atto di onestà e lealtà», che avrebbe consentito all'Italia di «pretendere che i detentori dei titoli riconoscano in noi la qualità di loro debitori»: *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione... Pasini, relatore*, cit., p. 307.

¹⁶³ *Ibid.*

Commissione vengono risolti, prima della lettura della relazione, da «ampie spiegazioni»¹⁶⁴ di Bastogi e, soprattutto, con la stesura di uno specifico progetto di legge sull'unificazione dei vari debiti dello Stato, presentato alla Camera dal ministro delle finanze il 23 maggio 1861¹⁶⁵. Anche in questo caso, l'analisi del progetto sarà demandata ad una Commissione della Camera, relatore della quale è sempre Pasini¹⁶⁶.

L'art. 2 del disegno di legge del Ministero viene, dunque, completamente riscritto, eliminando il riferimento ai debiti preesistenti ed inserendo, al suo posto, l'espressa statuizione per cui «nessuna rendita potrà essere iscritta sul Gran Libro se non in virtù di una legge»¹⁶⁷, disposizione assente nel testo iniziale ed ispirata all'esperienza francese¹⁶⁸. Si tratta di una regola espressiva di un principio costituzionale¹⁶⁹, che trova così una chiara affermazione nella legge fondamentale sui prestiti dello Stato: infatti, sebbene lo Statuto albertino, a differenza di altre carte fondamentali¹⁷⁰, prevedesse una esplicita riserva di legge soltanto

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Unificazione dei vari debiti dello Stato, Progetto di legge presentato alla camera il 23 maggio 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, in *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861 (VIII Legislatura). Raccolti e corredati di note e di documenti inediti da G. Galletti e P. Trompeo, Documenti, 1° periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio 1861*, cit., pp. 530-532. L'obiettivo dichiarato del progetto è quello di «includere nel Gran Libro del debito pubblico del regno d'Italia tutti quei debiti degli antichi Stati italiani, i quali possono essere regolati senza eccezione dalla legge propositavi per la istituzione del Gran Libro»: *ivi*, p. 530.

¹⁶⁶ Gli altri membri della Commissione sono: Giovanni Battista Giorgini, Francesco Chiapusso, Bartolomeo Cini, Antonio Mordini, Leopoldo Galeotti, Saverio Francesco Vegezzi, David Levi e Giovanni Lanza, cfr. *Unificazione dei vari debiti dello Stato, Relazione fatta alla Camera il 15 giugno 1861 dalla Commissione composta dei deputati... Pasini, relatore*, *ivi*, pp. 539-544. Come si vede, la gran parte dei membri coincide con quelli della Commissione per lo studio del progetto di legge sul Gran Libro. Seguirà l'analisi da parte di una Commissione del Senato composta da Giovanni Giuseppe Regis, Celestino Quarelli di Lesegno, Giuseppe Arnulfo, Luigi Dragonetti e Ottavio Thaon di Revel: *Relazione fatta al Senato il 3 luglio 1861 dall'ufficio centrale composto dei senatori... Di Revel, relatore*, *ivi*, pp. 544-546.

¹⁶⁷ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione... Pasini, relatore*, cit., p. 310. Formulazione che coincide con quella adottata nella legge 10 luglio 1861: Art. 2, *Legge colla quale è istituito il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia*, 10 luglio 1861, n. 94, cit., p. 94.

¹⁶⁸ Si vedano l'art. 1 del *Décret relatif aux Créances arriérées et aux fonctions du Comité de liquidation*, 17 luglio – 8 agosto 1790: «l'assemblée nationale décrète, comme principe constitutionnel, que nulle créance sur le trésor public ne peut être admise parmi les dettes de l'état, qu'en vertu d'un décret de l'assemblée nationale, sanctionné par le roi», in J. Desenne, *Code général français, contenant les Lois et Actes du Gouvernement...*, cit., p. 55 e, soprattutto, l'art. 168 dell'*Ordonnance du Roi portant règlement général sur la comptabilité publique*, 31 maggio – 26 giugno 1838, che viene ripreso sostanzialmente alla lettera: «aucune inscription pour création de rentes ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi», in *Bulletin de lois et ordonnances publiées depuis la Révolution de juillet 1830*, II, *Années 1835 à 1838*, Paris 1850, p. 607.

¹⁶⁹ Cfr. *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 216.

¹⁷⁰ Come l'Atto addizionale francese del 1815, il cui art. 35 disponeva espressamente: «[...] aucune inscription de créances au grand-livre de la dette publique ne peut être faite [...] qu'en vertu d'une loi», in *Constitutions de L'Empire Français, suivies de l'Acte additionnel*, cit., p. 61.

con riferimento all'imposizione di tributi¹⁷¹, i suoi commentatori, già prima dell'Unità, ritenevano che tale riserva dovesse applicarsi anche nel caso della creazione di debito pubblico¹⁷².

4.1. *Il divieto di imposte speciali*

La prima parte del successivo art. 3¹⁷³, concernente il divieto di imposte speciali sulle rendite, rappresenta forse la questione maggiormente dibattuta nel corso dell'*iter* formativo della legge. Nei lavori della Commissione sardo-lombarda¹⁷⁴, così come in quelli del gruppo di esperti nominati dal Ministero, si era considerata la possibilità di «tacere su tal privilegio»¹⁷⁵, rimandando ogni decisione in merito all'imponibilità delle rendite ad una diversa sede legislativa. Si ritenne preferibile, tuttavia, fissare sin da subito la regola della esenzione dalle sole imposizioni aventi carattere speciale (vale a dire i tributi volti a colpire direttamente ed immediatamente le rendite sul debito pubblico), consentendo implicitamente, nelle intenzioni dei redattori del progetto, l'assoggettabilità delle rendite ad eventuali imposte generali che avessero per oggetto la ricchezza privata, della quale esse sono parte integrante. Ciò anche in considerazione del principio dell'uguaglianza dell'imposta¹⁷⁶.

Il testo dell'art. 3 del disegno di legge ministeriale costituiva il risultato della mediazione tra molteplici interessi in conflitto: quello alla conservazione dei

¹⁷¹ Art. 30, *Statuto fondamentale del Regno di Sardegna*, in *Raccolta di tutte le Costituzioni sanzionate e definitivamente proclamate in Europa nel 1848*, Padova 1849, p. 21.

¹⁷² Si vedano, ad esempio, P. Peverelli, *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, II ed., Torino 1849, p. 69: «la creazione di un prestito o di una passività siffatta qualunque non può per altro aver luogo se non in forza di una legge, cioè di un atto che sia norma e regola per tutta la nazione [...] e quindi non v'ha dubbio sulla necessità del concorso di tutti i poteri legislativi. [...] Un prestito in realtà, dovendo essere rimborsato coi tributi, non fa altro che rappresentare il complesso di una quota dei tributi stessi imposti per un determinato tempo, e che l'assenso per un prestito non è che l'assenso anticipato per molti anni ad una serie di tributi» e P. Castiglioni, *Della monarchia parlamentare e dei diritti e doveri del cittadino secondo lo Statuto e le leggi del Piemonte*, I, Milano 1859, p. 327: «un'altra guarentigia [del debito pubblico] è riposta nell'essere la facoltà di far le leggi, e quindi anche quelle che istituiscono un debito pubblico, attribuita al potere legislativo, di cui è parte la rappresentanza nazionale, e parte precipua, per tutto ciò che riguarda le leggi di finanza».

¹⁷³ L'art. 3 era così formulato nel progetto ministeriale: «le rendite iscritte sul Gran Libro non saranno soggette ad alcuna speciale imposta, né a legge qualsiasi che ne diminuisca o ritardi il pagamento in qualunque tempo o per qualunque causa, anche di pubblica necessità», in *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., p. 305.

¹⁷⁴ Su cui v. *supra*, § 2.3.

¹⁷⁵ F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 216.

¹⁷⁶ Ivi, pp. 216-217.

privilegi dei titolari delle rendite preunitarie, talvolta contratte in regime di esenzione assoluta; quello dello Stato a non precludersi una cospicua fonte di gettito fiscale e ad assicurare, nel contempo, la massima uniformità possibile tra titoli vecchi e nuovi del debito pubblico; quello dei futuri sottoscrittori di rendite, nei confronti dei quali si sarebbe potuto decidere di non prevedere alcuna forma di esenzione.

Risulta evidente la differenza di impostazione rispetto alle precedenti normative della Penisola e, in particolare, il contrasto con quella piemontese e del Regno delle Due Sicilie. Quanto alla prima, il regio editto del 1819 stabiliva la piena immunità dai tributi delle rendite¹⁷⁷ ed impegnava lo Stato a mantenere «fermo e stabile, ed immutabilmente ordinato, e da Noi garantito a nome de' Successori nostri»¹⁷⁸ tutto ciò che veniva disposto nello stesso editto, specialmente se in favore dei creditori. Quanto alla seconda, l'art. 6 del decreto del 1849 prevedeva che «tutte le rendite iscritte al gran Libro del debito pubblico di Sicilia non potranno mai essere sottoposte ad imposizione di sorta»¹⁷⁹.

Inoltre, anche lo Statuto albertino poteva costituire un ostacolo, di natura costituzionale, alla restrizione del divieto alle sole imposte speciali, particolarmente nei confronti dei titolari di rendite stipulate sotto la condizione dell'esenzione assoluta. All'interno della scienza giuridica preunitaria, infatti, si sottolineava il collegamento tra gli articoli 4 e 75 del regio editto del 1819 e l'art. 31 dello Statuto, ritenendo che quest'ultimo consacrava solennemente l'impegno dello Stato a non intaccare le rendite sul debito pubblico attraverso qualsiasi forma di imposizione tributaria¹⁸⁰. Nello stesso senso sembra orientata l'opinione di alcuni dei coevi commentatori dello Statuto fondamentale¹⁸¹.

¹⁷⁷ Art. 4, *Regio editto, col quale S. M. costituisce un Debito pubblico...*, 24 dicembre 1819, cit., p. 604: v. *supra*, nt. 107.

¹⁷⁸ Art. 75, *ivi*, p. 623.

¹⁷⁹ Art. 6, *Decreto relativo al debito pubblico ne' reali domini oltre il faro, ove è a tal uopo istituito un gran Libro*, 18 dicembre 1849, cit., pp. 276-277.

¹⁸⁰ Cfr. E. Bellono, *Commentario delle leggi desunte dalle esposizioni dei motivi, dai rapporti delle commissioni e dalle discussioni seguite nel Parlamento*, Torino 1851, pp. 250-251. Il ragionamento dell'autore è volto a giustificare l'esclusione delle rendite sul debito pubblico dello Stato dal computo dell'imponibile ai fini del tributo sui redditi dei corpi o stabilimenti di manomorta, prevista dall'ultima parte dell'art. 1 della legge 23 maggio 1851. L'esenzione disposta in favore delle rendite era stata oggetto di un'ampia discussione parlamentare, ed era stata approvata anche sulla base della considerazione che, in mancanza di tale esenzione, si sarebbero violate le garanzie dei creditori dello Stato stabilite dal regio editto del 1819 e dall'art. 31 dello Statuto albertino: G. Galletti – P. Trompeo, *Atti del Parlamento Subalpino, sessione del 1851 (IV legislatura), dal 23 novembre 1850 al 27 febbraio 1852, raccolti e corredati di note e di documenti inediti*, II, Firenze 1865, pp. 474-481, 518-535, 536-554, 556-570.

¹⁸¹ Cfr. P. Peverelli, *Comenti intorno allo Statuto*, cit., pp. 69-70 e P. Castiglioni, *Della monarchia parlamentare*, cit., pp. 327-328.

La Commissione della Camera applica solamente delle modifiche volte a rendere più preciso il dettato normativo rispetto alla formulazione iniziale dell'art. 3¹⁸², trovandosi concorde con l'impianto della disposizione. Nella sua relazione, Pasini si limita ad evidenziare i benefici che derivano dalla parificazione delle condizioni di tutte le rendite del debito pubblico, siano esse già sottoscritte o da sottoscrivere¹⁸³.

Piuttosto diversa la situazione al Senato, dove lo studio del testo risultante dalle modifiche apportate dalla Commissione della Camera, approvato il 10 giugno 1861¹⁸⁴, viene affidato ad un Ufficio centrale formato da Giovanni Giuseppe Regis¹⁸⁵ (relatore), Ruggiero Gabaleone di Salmour, Giuseppe Arnulfo, Lorenzo Ceppi e Ottavio Thaon di Revel. Il rapporto dell'Ufficio centrale, presentato al Senato il 28 giugno¹⁸⁶, nonostante raccomandandi di adottare il testo approvato dalla Camera senza ulteriori cambiamenti¹⁸⁷, dà conto di alcune nette critiche al progetto.

Segnatamente, in relazione all'esenzione delle rendite dalle sole imposte speciali di cui all'art. 3, si evidenzia come la norma cagioni una palese riduzione delle tutele nei confronti dei titolari delle rendite che ora beneficiano dell'immunità fiscale assoluta, contravvenendo al regio editto del 1819 (rispetto al quale il Regno d'Italia deve considerarsi subentrato a quello sardo-piemontese) ed allo Statuto fondamentale¹⁸⁸. Come si vede, si tratta delle medesime argomentazioni che erano già state avanzate da una parte della dottrina in merito alla inderogabilità dei diritti riconosciuti ai creditori dello Stato.

¹⁸² Queste le modificazioni all'art. 3: «le rendite iscritte sul Gran Libro non saranno soggette <potranno mai in nessun tempo per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire assoggettate> ad alcuna speciale imposta, né a legge qualsiasi che ne diminuisca o ritardi il <e il loro> pagamento in qualunque <non potrà mai in nessun> tempo o per qualunque causa, anche di pubblica necessità <venir diminuito o ritardato>»: *Costituzione del Gran Libro del Debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., c. 491. Il nuovo testo sarà accolto, senza ulteriori cambiamenti, nella legge 10 luglio 1861: art. 3, *Legge colla quale è istituito il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia*, 10 luglio 1861, n. 94, cit., p. 94.

¹⁸³ Cfr. *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione... Pasini, relatore*, cit., p. 307.

¹⁸⁴ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione del ministro delle finanze (Bastogi) 15 giugno 1861, con cui presenta al Senato il progetto di legge approvato dalla Camera nella tornata del 10 stesso mese*, ivi, p. 312.

¹⁸⁵ Regis era già stato membro della Commissione del debito pubblico voluta da Oytana, v. *supra*, § 2.

¹⁸⁶ *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta al Senato il 28 giugno 1861 dall'ufficio centrale composto dei senatori... Regis, relatore*, in *Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1861 (VIII Legislatura). Raccolti e corredati di note e di documenti inediti da G. Galletti e P. Trompeo, Documenti, 1° periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio 1861*, cit., pp. 313-317.

¹⁸⁷ Cfr. ivi, p. 317.

¹⁸⁸ Ivi, pp. 314-315.

La maggioranza dell'Ufficio centrale, tuttavia, acconsente alla implicita limitazione dell'esenzione impositiva prevista dal progetto, sia in virtù del «tanto eccezionale stato di cose»¹⁸⁹ in cui versa il nuovo Regno, tale da richiedere una risposta organica ed uniforme nell'interesse di tutta la nazione, sia reputando sufficiente, a garanzia dei titolari di rendite, il principio della riserva di legge in materia tributaria sancito dallo Statuto.

Il dibattito intorno al tema dell'assoggettabilità delle rendite alle imposte generali, fino ad ora svoltosi in termini potenziali, verrà trasferito sul piano dell'applicazione del diritto con l'emanazione della legge 14 luglio 1864¹⁹⁰, istitutiva dell'imposta di ricchezza mobile¹⁹¹. La questione è oggetto di notevoli controversie¹⁹², nonostante la lettera della legge risulti piuttosto chiara («sono considerati come redditi di ricchezza mobile», tra gli altri, le «annualità» e gli «interessi» pagati dallo Stato¹⁹³) e malgrado la considerazione che il Parlamento avesse respinto gli emendamenti volti a disporre l'esenzione delle rendite sul debito pubblico dal tributo¹⁹⁴.

La questione dell'imponibilità delle rendite sul debito pubblico viene affrontata in maniera esaustiva dalla sentenza della Corte di Cassazione di Torino del 28 dicembre 1867¹⁹⁵, che appare di notevole interesse. Estensore della

¹⁸⁹ Ivi, p. 315.

¹⁹⁰ *Legge con cui è stabilita un'imposta sui redditi della ricchezza mobile*, 14 luglio 1864, in A. Wolynski, *Collezione delle leggi, dei regolamenti e delle decisioni sul registro, bollo...*, Milano 1864, pp. 11-22.

¹⁹¹ Nell'ambito della vasta letteratura esistente sull'imposta sui redditi di ricchezza mobile, ci si limita qui a citare alcuni lavori che affrontano la questione dell'assoggettabilità delle rendite del debito pubblico a tale tributo: M. Pescatore, *La logica delle imposte. Sposizione di principii di diritto, di legislazione, e di economia sociale e dell'ordinamento delle pubbliche imposte che ne risulta, con una appendice sulle crisi finanziarie*, Torino 1867, pp. 109-137, 227-240; E. Corbetta, *Dell'imposta sulla rendita mobiliare*, Milano 1868, pp. 154-164; F. Ballarini, *Giurisprudenza pratica per l'interpretazione e l'applicazione dell'imposta sui redditi della ricchezza mobile (Regolamento 25 agosto 1870)*, in *La legge. Monitore giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia*, II, Roma 1875, p. 183; Camera dei deputati, *Relazione della Commissione di vigilanza sull'Amministrazione del Debito Pubblico per l'anno 1877, presentata dal Ministro delle finanze (Magliani) nella tornata del 16 gennaio 1879*, Roma 1879, pp. 319-320 e E. Bruni, *L'imposta sui redditi di ricchezza mobile*, Milano 1894, pp. 1-17.

¹⁹² Cfr. G. Ricca-Salerno, *Le entrate ordinarie dello Stato*, in V.E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IX, cit., pp. 285-286.

¹⁹³ Art. 6, *Legge con cui è stabilita un'imposta sui redditi della ricchezza mobile*, 14 luglio 1864, cit., p. 12.

¹⁹⁴ Cfr. E. Corbetta, *Dell'imposta sulla rendita mobiliare*, cit., p. 154.

¹⁹⁵ Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1867, *Finanze c. Cesano*, in «Giurisprudenza italiana. Raccolta generale progressiva delle decisioni delle varie Corti del Regno», XIX (1867), pp. 830-835.

pronuncia è Matteo Pescatore¹⁹⁶, autore della dotta monografia *La logica delle imposte*¹⁹⁷, pubblicata lo stesso anno, la cui eco è evidente nel testo della decisione. Il caso riguarda l'applicabilità dell'imposta di ricchezza mobile nei confronti delle rendite di un prestito stipulato nel 1851¹⁹⁸, sotto la vigenza del regio editto del 1819, successivamente confluito nel Gran Libro italiano. I giudici di prime e seconde cure avevano dichiarato l'«immunità assoluta»¹⁹⁹ dal tributo e l'Amministrazione pubblica ricorreva per la cassazione della sentenza resa dalla Corte d'appello.

La Suprema Corte di Torino muove dalla definizione della portata dell'esenzione fiscale prevista all'art. 4 del regio editto del 1819²⁰⁰, ritenendo che, per quanto ampie possano essere le formule utilizzate dal legislatore, essa non può estendersi «ad incogitata»²⁰¹: erano certamente ignoti ed imprevedibili, all'epoca dell'editto, i rivolgimenti che avrebbero portato alla nascita dello Stato unitario e alla istituzione del tributo sui redditi mobiliari. Inoltre, data la natura generale dell'imposta, la sua applicazione alle rendite non contraddice il principio dell'inviolabilità del debito pubblico sancito dallo Statuto. Dunque, ad avviso della Corte, le parole e lo spirito dell'editto del 1819, «civilmente interpretati»²⁰², non possono disporre che l'immunità dalle sole imposte speciali.

Quanto al contenuto della garanzia tributaria prevista dall'art. 3 della legge istitutiva del Gran Libro, si reputa che il testo della norma, anche in considerazione dei lavori parlamentari che hanno accompagnato la sua redazione, non dia adito a dubbi. La limitazione dell'immunità delle rendite alle imposte speciali deve essere letta nel senso della conseguente ammissibilità dei tributi a carattere generale²⁰³.

¹⁹⁶ Insigne giurista teorico e pratico, professore all'Università di Torino, deputato e poi senatore: cfr. F. Aimerito, *Pescatore, Matteo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXXXII, Roma 2015, pp. 596-598.

¹⁹⁷ M. Pescatore, *La logica delle imposte*, cit. Tra i giudizi molto positivi sull'opera, basti ricordare: G.E. Garelli, *La logica delle imposte, per M. Pescatore*, in «Rivista contemporanea nazionale italiana», L (1867), pp. 458-473 e A. Bertolotti, *Matteo Pescatore*, in «Rivista europea. Rivista internazionale», XV (1879), p. 144.

¹⁹⁸ Si tratta del prestito c.d. *Hambro*, stipulato dal Regno sardo-piemontese con l'omonima banca di Londra.

¹⁹⁹ Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1867, cit., p. 835.

²⁰⁰ V. *supra*, nt. 107.

²⁰¹ Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1867, cit., p. 832. Cfr. anche M. Pescatore, *La logica delle imposte*, cit., p. 231.

²⁰² Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1867, cit., p. 833. «Il privilegio si arresta in faccia ai nuovi ordinamenti di eguaglianza e di garanzia universale, perché i privilegi e le convenzioni benché formulati in termini illimitati non trahuntur ad incogitata»: M. Pescatore, *La logica delle imposte*, cit., p. 232.

²⁰³ Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1867, cit., p. 833.

Infine, con riferimento all'applicazione dell'imposta sui redditi mobiliari alle rendite, sebbene la Corte riconosca le imperfezioni e le difficoltà attuative della legge del 4 luglio 1864²⁰⁴ (in particolare rispetto ai titoli al portatore²⁰⁵), essa ritiene che con gli artt. 5 e 6²⁰⁶ venga sancito chiaramente, anche se in modo implicito, il principio dell'assoggettamento delle rendite al tributo²⁰⁷. Alla piena ed uniforme applicazione di questo principio «provvederà il legislatore quando lo crederà opportuno»²⁰⁸. Non occorrerà attendere molto: l'art. 24 della legge sulla c.d. tassa sul macinato²⁰⁹, emanata l'anno successivo alla pronuncia della Cassazione di Torino, modificherà le modalità di riscossione dell'imposta, adottando il sistema della ritenuta all'atto del pagamento degli interessi da parte dello Stato²¹⁰. Inoltre, dato che l'art. 24 statuisce esplicitamente, in un atto definito di «interpretazione autentica»²¹¹, la soggezione dei redditi provenienti dai titoli del debito pubblico al tributo di ricchezza mobile, sarà eliminata qualsiasi incertezza sul punto.

Verrà dunque confermato dal legislatore l'indirizzo della Suprema Corte di Torino che, cassando la precedente sentenza d'appello²¹², afferma l'assoggettabilità delle rendite alle imposte generali, tra le quali si annovera, appunto, quella sui redditi mobiliari.

Troveranno così riconoscimento, soprattutto, le considerazioni alla base della formulazione dell'art. 3 della legge sul Gran Libro, che cominceranno a riflettersi anche sulla lettura dell'art. 31 dello Statuto. Infatti, mentre negli anni immediatamente seguenti alla legge 10 luglio 1861 la questione relativa

²⁰⁴ Ivi, p. 834.

²⁰⁵ La legge, infatti, restò «pressoché inefficace di fronte alle iscrizioni delle rendite al portatore, per le quali non si aveva riscontro personale»: Camera dei deputati, *Relazione della Commissione di vigilanza sull'Amministrazione del Debito Pubblico per l'anno 1877*, cit., p. 320, nt. (a). Cfr. anche E. Corbetta, *Dell'imposta sulla rendita mobiliare*, cit., pp. 159-160.

²⁰⁶ *Legge con cui è stabilita un'imposta sui redditi della ricchezza mobile*, 14 luglio 1864, cit., pp. 12-13.

²⁰⁷ Ad avviso della Suprema Corte di Torino, l'assenza di una esplicita menzione delle rendite nella legge in questione dipende dalla considerazione che queste non sono soggette all'imposta in virtù di una loro particolarità ma, piuttosto, in quanto parte del reddito mobiliare dei privati che viene sottoposto a tassazione: cfr. Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1867, cit., p. 834.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Legge colla quale è imposta una tassa sulla macinazione dei cereali*, 7 luglio 1868, in *Collezione delle leggi ed atti del governo del Regno d'Italia, anno 1816*, Napoli 1868, p. 374.

²¹⁰ Soluzione peraltro già prospettata dallo stesso Pescatore: M. Pescatore, *La logica delle imposte*, cit., pp. 236 ss.

²¹¹ A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 595. Cfr. anche ivi, p. 597, nt. 1.

²¹² La Corte d'appello di Torino, dichiarando «la immunità assoluta delle obbligazioni del prestito Hambro dall'imposta generale sulla ricchezza mobile [...] ha manifestamente violate le leggi del 10 luglio 1861, art. 3, del 4 agosto stesso anno, art. 1, 4 e 5, del 14 luglio 1864, art. 5 e 6, non che la legge sarda del 24 dicembre 1819, art. 4»: Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1867, cit., p. 835.

all'ammissibilità dei tributi generali sulle rendite pubbliche non sembra essere presa in esame da parte della letteratura sullo Statuto albertino²¹³ (se non forse in senso implicitamente negativo, seguendo la tradizione precedente), in seguito ai ricordati interventi normativi e alla decisione della Cassazione di Torino, la scienza giuridica registra un significativo cambiamento. Inizialmente alcuni contribuiti che affrontano il tema dell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile alle rendite²¹⁴ e, poi, le più autorevoli trattazioni dello Statuto²¹⁵, sostengono che la corretta interpretazione dell'art. 31, da ricavarsi anche attraverso il confronto con la legge fondamentale sui prestiti dello Stato, è quella per cui la garanzia statutaria si concretizza nel divieto delle sole imposte speciali, restando consentite quelle generali.

4.2. *Le altre garanzie fondamentali e la Commissione di vigilanza*

Le altre guarentigie del debito pubblico, previste, fin dal progetto ministeriale, nell'ambito delle *Disposizioni generali* della legge sul Gran Libro, riguardano l'obbligo dello Stato di pagare puntualmente gli interessi e di non diminuirne la misura, l'impegno a che la prima assegnazione nei bilanci annuali sia relativa al

²¹³ Cfr. ad esempio G. Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, lezione XL (*Del diritto di proprietà*), § X (*Dell'inviolabilità del debito pubblico e dei principi su cui si fonda*), III, Parma 1862, pp. 243-245; P. Castagna, *Commentario allo Statuto italiano*, art. 31, Firenze 1865, pp. 79-82 e G.E. Garelli, *Il diritto costituzionale italiano*, lezione XVI, Torino 1870, pp. 110-116.

²¹⁴ F. Ballarini, *Giurisprudenza pratica per l'interpretazione e l'applicazione dell'imposta sui redditi della ricchezza mobile*, cit., p. 183: l'art. 31 dello Statuto che «assicurava alla rendita pubblica l'immunità da ogni imposta, fu interpretato nel senso restrittivo, che si dovesse riferire alle tasse speciali e dirette sopra di essa, non già alle imposte generali ed indiziarie gravanti i cittadini, le quali colpire devono anche la rendita pubblica siccome parte della loro sostanza [...] l'immunità sancita dalla disposizione statutaria, non poteva cadere sulle imposte generali dirette od indirette, di genere allora sconosciuto: dacché i termini di una stipulazione, e quindi anche d'una pubblica disposizione, sebbene generalissimi, non si estendono all'incognito» e V. Conti, *Dei prestiti pubblici*, § 388 (*Fu violato l'art. 31 dello Statuto dalle leggi 7 luglio 1868 – art. 24 – e 26 luglio 1868 – art. 2 e 3 per le quali il debito pubblico fu assoggettato all'imposta di ricchezza mobile?*), in *La legge. Monitore giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia*, III, Roma 1878, p. 571: «che non possa lo Stato sottoporre il debito pubblico ad un'imposta speciale, è cosa che si comprende, e che è consentanea pienamente all'art. 31 citato. Ma che d'altra parte non possa sottoporsi il debito pubblico all'imposta generale che pesa sulla ricchezza è cosa che non si comprende [...] in nome dell'uguaglianza di tutti davanti alla legge, in nome di un sommo principio di giustizia distributiva, in nome dello Statuto medesimo si deve decidere: che il debito pubblico non può assoggettarsi ad alcuna imposta speciale; può essere benissimo assoggettato all'imposta generale, quale si è quella della ricchezza mobile. E ciò è detto chiaramente nella legge sulla istituzione del Gran Libro del debito pubblico, ove all'articolo 3 sta scritto [...]».

²¹⁵ Cfr. ad esempio L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, capo V (*Della inviolabilità della proprietà*), § 5 (*Guarentigia dei crediti dello Stato*), III, Firenze 1880, pp. 112-113 e F. Racioppi – I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, art. 31, § 322 (*Significato e valore dell'art. 31*) e § 323 (*Conseguenti disposizioni nella legge organica del debito pubblico*), II, dall'Art. 24 all'Art. 47, Torino 1909, pp. 193-197.

pagamento delle rendite e la previsione per cui all'estinzione del debito pubblico si provveda con le leggi di bilancio.

Quanto all'obbligo dell'esatta corresponsione degli interessi, esso è disposto dalla seconda parte del già citato art. 3: «[...] il loro pagamento non potrà mai in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venir diminuito o ritardato»²¹⁶. Un primo effetto della disposizione comporta una specificazione della garanzia tributaria prevista dalla prima parte dell'articolo, nel senso che sono vietate le imposte sulle rendite consistenti in una riduzione 'mascherata' degli interessi. Simili tributi, infatti, come verrà affermato successivamente, avrebbero carattere necessariamente speciale e sarebbero contrari anche all'art. 31 dello Statuto²¹⁷. Una seconda conseguenza è rappresentata dal divieto della conversione forzosa delle rendite iscritte sul Gran Libro, vale a dire la trasformazione coattiva dei titoli del debito pubblico in titoli diversi che offrono interessi più bassi, senza che venga offerta l'alternativa di ottenere il rimborso del capitale²¹⁸.

La garanzia del pagamento degli interessi è integrata, dal punto di vista dell'allocazione formale delle risorse da parte dello Stato, dal seguente art. 4, che non subisce alcuna modifica nel corso dell'*iter* parlamentare: «la prima assegnazione da farsi nel bilancio di ciascun anno sarà pel pagamento delle rendite che costituiscono il debito pubblico»²¹⁹. La disposizione è oggetto di alcune osservazioni nella relazione dell'Ufficio centrale del Senato ove si rileva che, sebbene la norma non determini alcuna reale preferenza a favore delle rendite rispetto alle altre voci di spesa, essa costituisce comunque un opportuno rinforzo dell'articolo precedente ed è volta a rassicurare gli investitori sulla ferma volontà

²¹⁶ V. *supra*, nt. 182.

²¹⁷ «La ritenuta sarebbe illegittima se fosse un travestimento di riduzione del convenuto interesse; ma sarebbe pienamente giustificata se fosse una semplice forma di riscossione d'imposta, indubbiamente spettante allo Stato su tutte le proprietà ed entrate dei cittadini, e da cui perciò non potrebbero senza ingiusto privilegio esser franchi i possessori di pubblica rendita»: L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, cit., pp. 112-113. Cfr. anche F. Racioppi – I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 196, ove si rileva che un'imposta circoscritta e limitata al solo debito pubblico sarebbe un tributo speciale consistente in una diminuzione degli interessi pattuiti.

²¹⁸ A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 600.

²¹⁹ Art. 4, *Legge colla quale è istituito il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia*, 10 luglio 1861, n. 94, cit., p. 95. La formulazione è identica a quella del disegno del Ministero: cfr. *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., art. 4, p. 305.

dello Stato di onorare i propri debiti²²⁰. Il testo dell'art. 4 segue il modello della prima parte dell'art. 13 della legge 17 luglio 1805 del Regno italico²²¹, disposizione mutuata dalla normativa francese dell'11 maggio 1802²²². La considerazione che si tratta di una regola presente in altre esperienze legislative costituisce per l'Ufficio centrale un motivo determinante per il mantenimento dell'art. 4, nonostante esso sia sostanzialmente poco incisivo²²³. Infatti, l'assenza di tale disposizione potrebbe far supporre che l'Italia sia intenzionata ad offrire un minore livello di affidabilità²²⁴.

Anche il dettato dell'art. 5 della legge sul Gran Libro del Regno d'Italia, relativo all'ammortamento del debito pubblico, rimane pressoché invariato dal disegno del Ministero fino alla promulgazione: «alla estinzione del Debito pubblico provvederanno le leggi annuali dei bilanci»²²⁵. Come si legge nelle ricordate relazioni di Bastogi e di Pasini, la *ratio* della norma è il superamento del sistema delle casse di ammortamento²²⁶, adottato con scarso successo nelle passate

²²⁰ Cfr. *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta al Senato il 28 giugno 1861 dall'ufficio centrale composto dei senatori... Regis, relatore*, cit., pp. 314-315. Si vedano anche F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 217; Camera dei deputati, *Relazione della Commissione di vigilanza sull'Amministrazione del Debito Pubblico per l'anno 1877*, cit., p. 321; A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 594 e F. Racioppi – I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 196.

²²¹ «I fondi del pagamento delle rendite del Monte costituiscono sempre la prima parte del conto preventivo d'ogni anno. Il credito dei Ministri non potrà essere saldato se non dopo assicurato tale pagamento»: *Legge generale di Finanza per gli anni 1805 e 1806*, 17 luglio 1805, cit., p. 429.

²²² Art. 3, *Loi relative aux cinq pour cent consolidés et à la dette viagère*, 11 maggio 1802, cit., p. 599: «de sommes à prélever pour le paiement des cinq pour cent consolidés forme le premier article du budget de l'Etat: le crédit des ministres ne peut être soldé qu'après que ledit paiement est assuré».

²²³ Tanto che verrà successivamente ritenuto «insignificante e di nessuna utilità pratica»: Camera dei deputati, *Relazione della Commissione di vigilanza sull'Amministrazione del Debito Pubblico per l'anno 1877*, cit., p. 321.

²²⁴ Cfr. F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 217 e A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 594.

²²⁵ Art. 5, *Legge colla quale è istituito il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia*, 10 luglio 1861, n. 94, cit., p. 95. Il testo è sostanzialmente coincidente con quello del progetto ministeriale: cfr. *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., art. 5, p. 305.

²²⁶ «Anziché seguire il fallace e vieto sistema del preordinato ammortamento del debito, il nuovo progetto di legge rimette a quelle annuali sul bilancio di provvedere. Così ad una finzione inutile sottentra una verità, alla quale si era dovuto cedere per la forza delle cose anche laddove si era tardato ad accettarla come un principio»: *ivi*, p. 304.

esperienze degli Stati preunitari²²⁷, che viene ritenuto inutile ed obsoleto²²⁸. Il successivo rapporto dell'Ufficio centrale del Senato, prendendo in esame le riserve manifestate nel corso dell'analisi del progetto, fornisce l'occasione per alcuni chiarimenti sulla portata della disposizione. Nello specifico, si esprime il timore che l'art. 5 possa stabilire la facoltatività dell'ammortamento, comportando un pregiudizio nei confronti dei titolari di debiti preesistenti contratti sotto la condizione dell'estinzione obbligatoria²²⁹. L'osservazione è fondata sulla stessa necessità di salvaguardare l'inderogabilità dei diritti riconosciuti ai creditori, di cui si è detto a proposito delle ragioni opposte alla limitazione dell'esenzione tributaria alle sole imposte speciali.

L'Ufficio centrale dedica una notevole attenzione all'esame dell'articolo, concludendo a maggioranza (e non senza perplessità) in favore dell'adozione del testo proposto²³⁰. Viene però specificato che la norma deve essere interpretata nel senso di un riconoscimento «in termini imperativi» del principio dell'ammortamento e che, pertanto, il ministro delle finanze dovrà farsi carico in sede di presentazione del bilancio passivo dello Stato «del come vi si possa provvedere»²³¹. Ciò non si tradurrà nell'obbligo di stanziare annualmente dei fondi destinati all'estinzione del debito pubblico ma, piuttosto, nel semplice

²²⁷ Ad esempio, una cassa d'ammortizzazione era prevista dalla legge 17 luglio 1805 del Regno italico (cfr. art. 23, *Legge generale di Finanza per gli anni 1805 e 1806*, 17 luglio 1805, cit., p. 430) ed un fondo di estinzione del debito dal regio editto sabauda del 24 dicembre 1819 (cfr. artt. 5-6, *Regio editto, col quale S. M. costituisce un Debito pubblico...*, 24 dicembre 1819, cit., pp. 604-605). Analoghi istituti esistevano anche negli altri Stati preunitari, ma si erano dimostrati costosi ed inefficienti: cfr. Camera dei deputati, *Relazione della Commissione di vigilanza sull'Amministrazione del Debito Pubblico per l'anno 1877*, cit., pp. 321-323.

²²⁸ «[...] Presso di noi il fondo di ammortamento al corso ha cessato da molto tempo di operare [...] Ciò dimostra che quella parte dell'editto 1819, la quale a simile ammortamento provvedeva, cadde in desuetudine per tacito consenso di tutti gl'interessati, perché tutti la riconobbero vuota di effetto»: *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta alla Camera il 31 maggio 1861 dalla Commissione...* Pasini, relatore, cit., p. 308.

²²⁹ Cfr. *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta al Senato il 28 giugno 1861 dall'ufficio centrale composto dei senatori...* Regis, relatore, cit., pp. 314-315.

²³⁰ «Signori, raccogliendo le vele, l'Ufficio centrale [...] non vuole tacervi che la sua maggioranza si è riunita nella sentenza che qui vi propone dell'approvazione pura e semplice di questo progetto di legge, non fu però senza qualche esitanza che convenne, nella massima generale, in una modificazione del sistema d'ammortamento, dacché in esso sta la progressiva diminuzione della ingente massa del debito, e con essa apresi la via al sollievo dei contribuenti, di cui è troppo giusto e ragionevole voto, che mentre si provvede alle necessità della nazione gli ordinamenti economici tendano però costantemente a quello scopo»: *ivi*, p. 317.

²³¹ *Ivi*, p. 314.

impegno a che l'ammortamento venga effettuato compatibilmente con le reali, effettive e non illusorie condizioni finanziarie del Paese²³².

Gli ultimi due articoli contenuti nelle *Disposizioni generali* della legge sul Gran Libro riguardano l'istituzione della Commissione di vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico. Il loro modello di riferimento è dichiaratamente rappresentato dalla legislazione sardo-piemontese²³³, ed in particolare dalla riforma degli organi direttivi dell'Amministrazione del debito sardo realizzata con la legge 12 marzo 1859²³⁴. Essa stabiliva la sostituzione del Consiglio generale e del Consiglio ordinario, istituiti dal regio editto del 1819²³⁵, con una Commissione di vigilanza²³⁶ di ispirazione maggiormente democratica, che viene presa ed esempio per la stesura degli artt. 6 e 7 della legge sul Gran Libro. Bastogi, infatti, come riferisce Mancardi, riteneva opportuno tutelare gli interessi dei creditori e della finanza pubblica attraverso la costituzione di un organismo di controllo analogo a quello previsto dalla recente normativa sabauda²³⁷.

Con riferimento all'art. 6, la norma dispone che l'amministrazione del debito pubblico sia sottoposta alla vigilanza di una Commissione formata da dodici

²³² Cfr. F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 217; Camera dei deputati, *Relazione della Commissione di vigilanza sull'Amministrazione del Debito Pubblico per l'anno 1877*, cit., p. 322 e A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., p. 602.

²³³ Cfr. *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta al Senato il 28 giugno 1861 dall'ufficio centrale composto dei senatori... Regis, relatore*, cit., p. 315.

²³⁴ Legge 12 marzo 1859, in *Raccolta degli atti del governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, XXVIII, Torino 1859, pp. 293-296.

²³⁵ Artt. 51 ss. del Regio editto, *col quale S. M. costituisce un Debito pubblico...*, 24 dicembre 1819, cit., pp. 617 ss.

²³⁶ Art. 1 ss., legge 12 marzo 1859, cit., pp. 293 ss.

²³⁷ F. Mancardi, *Cenni storici sull'amministrazione del debito pubblico del Regno d'Italia*, cit., I, p. 218.

membri²³⁸: sei provenienti dal Parlamento (tre deputati e tre senatori nominati dalle rispettive Camere in ciascuna sessione²³⁹), tre consiglieri di Stato scelti dal presidente del Consiglio di Stato, un consigliere della Corte dei conti a nomina del presidente della medesima Corte, un membro scelto tra i presidenti delle Camere di commercio dal ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio e, infine, il segretario generale della Corte dei conti.

L'art. 7, poi, stabilisce che il presidente della Commissione di vigilanza venga nominato dal re, tra i componenti della stessa, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri. Viene, infine, disposto che la Commissione pubblichi ogni anno una relazione sull'amministrazione del debito pubblico, da presentarsi al Parlamento dal ministro delle finanze²⁴⁰.

²³⁸ Nella relazione dell'Ufficio centrale del Senato si segnala che sarebbe stato più logico far precedere le disposizioni relative alla costituzione della Commissione di vigilanza (artt. 6-7) da quelle concernenti l'istituzione della Direzione generale del debito pubblico (art. 8). Tuttavia, non viene ritenuto necessario alcun emendamento: cfr. *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Relazione fatta al Senato il 28 giugno 1861 dall'ufficio centrale composto dei senatori...* Regis, relatore, cit., p. 315. Le norme relative all'amministrazione del debito pubblico presenti nella legge con la quale è istituito il Gran Libro verranno successivamente integrate, in sede regolamentare, dal *Regio decreto organico sull'Amministrazione del Debito pubblico in esecuzione della legge del 10 luglio p.º p.º che istituisce il Gran Libro del Debito pubblico del Regno d'Italia*, 28 luglio 1861, n. 158, in *Collezione delle leggi ed atti del governo del Regno d'Italia. Anno 1861*, cit., pp. 158-167. È poi interessante segnalare la redazione di due «manuali operativi» del debito pubblico: uno scritto da Giovanni Tobone (*Manuale del debito pubblico*, Torino 1876) e l'altro redatto ad opera della Direzione generale del debito pubblico, inteso come guida teorico-pratica per i funzionari della stessa amministrazione e per i professionisti (Ministero delle Finanze, Direzione generale del Debito Pubblico del Regno d'Italia, *Istruzione sull'ordinamento del Gran Libro e sulle disposizioni legislative e regolamentarie concernenti le iscrizioni e i titoli, le operazioni di tramutamento... con tre appendici sull'unificazione degli antichi debiti italiani, sulla devoluzione delle rendite...*, Firenze 1876). Alla copia dell'*Istruzione* conservata presso la Biblioteca Storica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è allegato il testo della circolare n. 55 del 26 febbraio 1877, con la quale Luigi Novelli, Direttore generale dell'Amministrazione del debito pubblico, illustra le finalità dell'opera.

²³⁹ La precisazione per cui tale nomina avviene «in ciascuna Sessione» costituisce l'unica modifica apportata all'art. 6 durante l'iter di approvazione della legge: cfr. art. 6, *Legge colla quale è istituito il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia*, 10 luglio 1861, n. 94, cit., p. 95 e *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., art. 6, p. 305.

²⁴⁰ Tra il testo dell'art. 7 del progetto della commissione ministeriale e quello della legge è presente un solo cambiamento, relativo alla responsabilità della pubblicazione della relazione annuale: nel disegno del Ministero essa spettava al presidente della Commissione, mentre nella formulazione definitiva è attribuita collegialmente alla Commissione. Cfr. art. 7, *Legge colla quale è istituito il Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia*, 10 luglio 1861, n. 94, cit., p. 95 e *Istituzione del Gran Libro del debito pubblico del Regno d'Italia, Progetto di legge presentato alla Camera il 29 aprile 1861 dal ministro delle finanze (Bastogi)*, cit., art. 7, p. 305.

5. L'eredità del Gran Libro

Nelle pagine che precedono si è visto come la legge istitutiva del Gran Libro del debito pubblico sia il frutto di una difficile opera di bilanciamento e mediazione alla quale hanno contribuito alcuni tra gli esponenti più significativi del panorama istituzionale del nascente Regno d'Italia. I principi alla base della legge 10 luglio 1861, pur costituendo necessariamente un compromesso tra interessi diversi e spesso contrapposti, rappresentano una sintesi piuttosto efficace delle esperienze normative a disposizione del legislatore, che vengono coniugate con la particolare situazione in cui si trova la Penisola all'indomani dell'Unità.

L'impianto che ne scaturisce si dimostrerà resistente alla prova del tempo: la legge istitutiva del Gran Libro verrà trasfusa nel *Testo unico di tutte le leggi sul Debito pubblico* del 17 luglio 1910²⁴¹. In particolare, per ciò che qui interessa maggiormente, le *Disposizioni generali* della legge 10 luglio 1861 sono integralmente mantenute nel testo unico²⁴², successivamente integrato e modificato da varie disposizioni legislative²⁴³. Il T.U. verrà, poi, sostituito dal nuovo *Testo unico delle leggi sul debito pubblico* del 14 febbraio 1963²⁴⁴, nel quale si trova ancora traccia di alcuni importanti principi della legge costitutiva del Gran Libro²⁴⁵.

Da ultimo, sembra interessante ricordare che le garanzie fondamentali previste dalla legge 10 luglio 1861, ed in particolare dagli artt. 2, 3 e 4, sono state oggetto di un attento esame durante i lavori preparatori dell'Assemblea

²⁴¹ Regio decreto del 17 luglio 1910, n. 536 che approva il *Testo unico di tutte le leggi sul Debito pubblico*, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 183, 5 agosto 1910, pp. 4231-4239.

²⁴² Gli artt. da 2 a 5 della legge sul Gran Libro sono i medesimi artt. 2-5 del T.U. Le norme relative alla costituzione della Commissione di vigilanza (artt. 6 e 7) corrispondono agli artt. 74 e 75: cfr. *ivi*, pp. 4231-4232, 4237-4238.

²⁴³ Cfr. A. Alonzo, voce *Debito pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano 1962, p. 753.

²⁴⁴ Decreto del Presidente della Repubblica del 14 febbraio 1963, n. 1343 che approva il *Testo unico delle leggi sul debito pubblico*, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, n. 269, 14 ottobre 1963, pp. 4858-4872.

²⁴⁵ L'art. 2 del T.U. del 1910 è inserito nell'art. 1 del *Testo unico delle leggi sul debito pubblico*; l'art. 3, sebbene con una formulazione più sintetica, viene riprodotto; gli artt. 4 e 5 sono riuniti, con modificazioni, nell'art. 2 del nuovo T.U. e gli artt. 74 e 75 sono sostanzialmente trasfusi negli artt. 90 e 91: cfr. *ivi*, pp. 4858, 4866. Il T.U. del 1963 subirà numerose modificazioni, fino ad essere sostituito a sua volta, ed abrogato in buona parte, dal *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico*, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 30 dicembre 2003, n. 398. Le restanti disposizioni del T.U. del 1963 saranno espressamente abrogate soltanto nel 2008 (art. 24, allegato A, del decreto-legge 27 giugno 2008, n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*, convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n. 133), attraverso il c.d. meccanismo taglia-leggi.

costituente. La Commissione economica, nel suo rapporto del 1946²⁴⁶, muove dalla questione relativa all'opportunità di inserire nella Carta costituzionale una tutela formale dei creditori dello Stato analoga a quella prevista dall'art. 31 dello Statuto albertino²⁴⁷ e ritiene opportuno soffermarsi singolarmente sulle principali garanzie già offerte dalla legge fondamentale sul debito pubblico²⁴⁸. Il rapporto mostra, in generale, una forte sensibilità nei confronti degli interessi dei creditori dello Stato.

Riguardo all'art. 2, relativo alla necessità dell'approvazione del Parlamento per la creazione di debito pubblico²⁴⁹, si rileva che il principio non è esplicitamente contenuto nello Statuto²⁵⁰, ma è stabilito dalla legge istitutiva del Gran Libro. L'utilità di mantenere questo principio nell'ordinamento è ritenuta «fuori questione»²⁵¹ e viene presa in considerazione la possibilità di trasferirlo nella Carta costituzionale²⁵².

Rispetto alla prima parte dell'art. 3, relativa all'esenzione dalle imposte speciali²⁵³, la Commissione raccomanda l'integrazione della disposizione con una norma che renda maggiormente espliciti i limiti dell'immunità tributaria. Tale norma dovrebbe precisare «che l'esenzione da imposte speciali non importa esenzione da imposte generali che gravano, nella stessa misura, dei titoli dello Stato, tutti gli altri redditi di puro capitale»²⁵⁴. Inoltre, si osserva che, nel caso di emissione di titoli di debito pubblico accompagnati da clausole speciali che accordino l'immunità da qualunque tributo presente e futuro (pratica diffusasi a

²⁴⁶ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, V, *Finanza*, Capitolo IV (*Debito pubblico*), Roma 1946, pp. 107-124. La Commissione economica è presieduta da Giovanni Demaria, mentre Vittorio Angiolini riveste la carica di segretario generale. La Sottocommissione per la Finanza è coordinata da Sergio Steve, segretari della Sottocommissione sono Ettore Biferale e Paolo Basevi. Per la lista completa dei componenti, *ivi*, p. 333. Sul quarto capitolo del rapporto della Commissione economica cfr. D. Fausto, *La finanza pubblica in sede di Commissione economica per la Costituente*, in *Id.*, *Saggi di storia dell'economia finanziaria*, Milano 2015, pp. 359-362.

²⁴⁷ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, *cit.*, pp. 107-109.

²⁴⁸ Nonostante all'epoca della Costituente la legge 10 luglio 1861 fosse confluita nel T.U. del 17 luglio 1910, i redattori del rapporto preferiscono comunque riferirsi alla legge istitutiva del Gran Libro.

²⁴⁹ Cfr. *supra*, § 4.

²⁵⁰ Sebbene, come si è visto, i commentatori dello Statuto albertino, fin da prima dell'Unità, ritenevano che la creazione di debito pubblico dovesse essere necessariamente disposta con legge: cfr. *supra*, nt. 172.

²⁵¹ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, *cit.*, p. 120.

²⁵² *Ibid.* Il suggerimento si tradurrà in un emendamento avanzato da Giovanni Persico: cfr. *infra*, nt. 263.

²⁵³ Cfr. *supra*, § 4.1.

²⁵⁴ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, *cit.*, p. 114.

partire dal 1894²⁵⁵ e che ad avviso della Commissione dovrebbe essere evitata), la legge fondamentale sui prestiti dello Stato dovrebbe specificare l'esatto contenuto di questa eccezionale garanzia²⁵⁶.

Quanto alla seconda parte dell'art. 3 e all'art. 4, con riferimento alle garanzie per il pagamento degli interessi²⁵⁷, si ipotizza un rafforzamento dell'art. 4 mediante l'istituzione (che potrebbe essere disposta nella Costituzione) di un fondo di spesa, sottratto alla discussione annuale del bilancio e destinato al pagamento delle rendite²⁵⁸. La Commissione è poi favorevole al mantenimento del divieto delle conversioni forzose, che discende sempre dalla seconda parte dell'art. 3²⁵⁹, ma ritiene opportuno che esso venga formulato in modo esplicito²⁶⁰.

In conclusione, si ritiene che le garanzie concernenti l'autorizzazione parlamentare all'accensione di debiti, l'esenzione tributaria, il pagamento degli interessi e il divieto delle conversioni forzose «potrebbero continuare ad essere espresse nella legge fondamentale sui debiti pubblici, che dovrebbe certamente far parte di una eventuale categoria di leggi costituzionalmente garantite, cioè di leggi sottoposte a particolari procedimenti e cautele per la loro modificazione»²⁶¹.

Viene suggerita, soprattutto, l'inclusione nella Costituzione di una norma di carattere generale sul modello dell'art. 31 dello Statuto albertino, ma connotata da una formulazione più analitica: «si potrebbe esplicitamente sancire il rispetto di tutte le condizioni giuridiche, fiscali ed economiche in base alle quali il debito

²⁵⁵ Cfr. A. Graziani, *Il debito pubblico*, cit., pp. 596-597; F. Racioppi – I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., pp. 196-197 e Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, cit., p. 113.

²⁵⁶ Infatti, le clausole di immunità assoluta hanno ricevuto, successivamente al 1920, un'interpretazione restrittiva a danno dei creditori, che limitava l'esenzione tributaria alle imposte oggettive, consentendo quelle soggettive: *ivi*, pp. 113-114.

²⁵⁷ Cfr. *supra*, § 4.2.

²⁵⁸ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, cit., p. 109.

²⁵⁹ Cfr. *supra*, § 4.2.

²⁶⁰ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, cit., p. 119.

²⁶¹ *Ibid.*

è stato originariamente assunto dallo Stato»²⁶². Come è noto, le proposte avanzate in tal senso resteranno senza esito²⁶³.

²⁶² Ivi, pp. 119-120.

²⁶³ Si consideri l'emendamento all'art. 44 del progetto di Costituzione della Repubblica italiana, dichiaratamente ispirato al rapporto della Commissione economica, presentato da Giovanni Persico nella seduta dell'Assemblea costituente del 19 maggio 1947, volto ad aggiungere i seguenti due commi: «nessun tributo può essere imposto e riscosso se non è stato consentito dal Parlamento. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile», in S.M. Cicconetti – M. Cortese – G. Torcolini – S. Traversa (curr.), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, *Sedute dal 17 aprile 1947 al 19 maggio 1947*, CXXVI, *Seduta di lunedì 19 maggio 1947*, Roma 1976, p. 1757.