

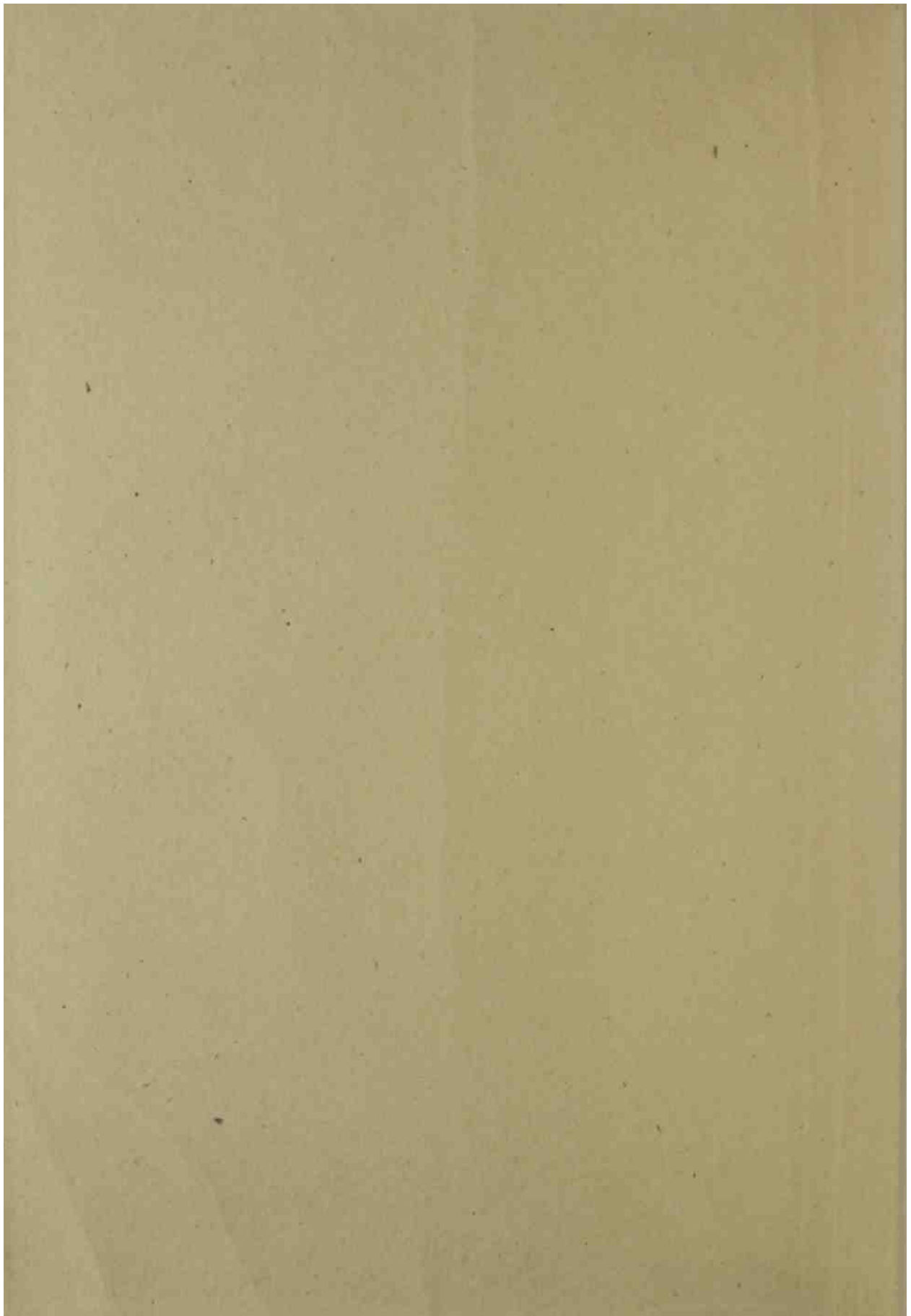
A. DE VITI DE MARCO

PRINCIPII
DI
ECONOMIA
FINANZIARIA

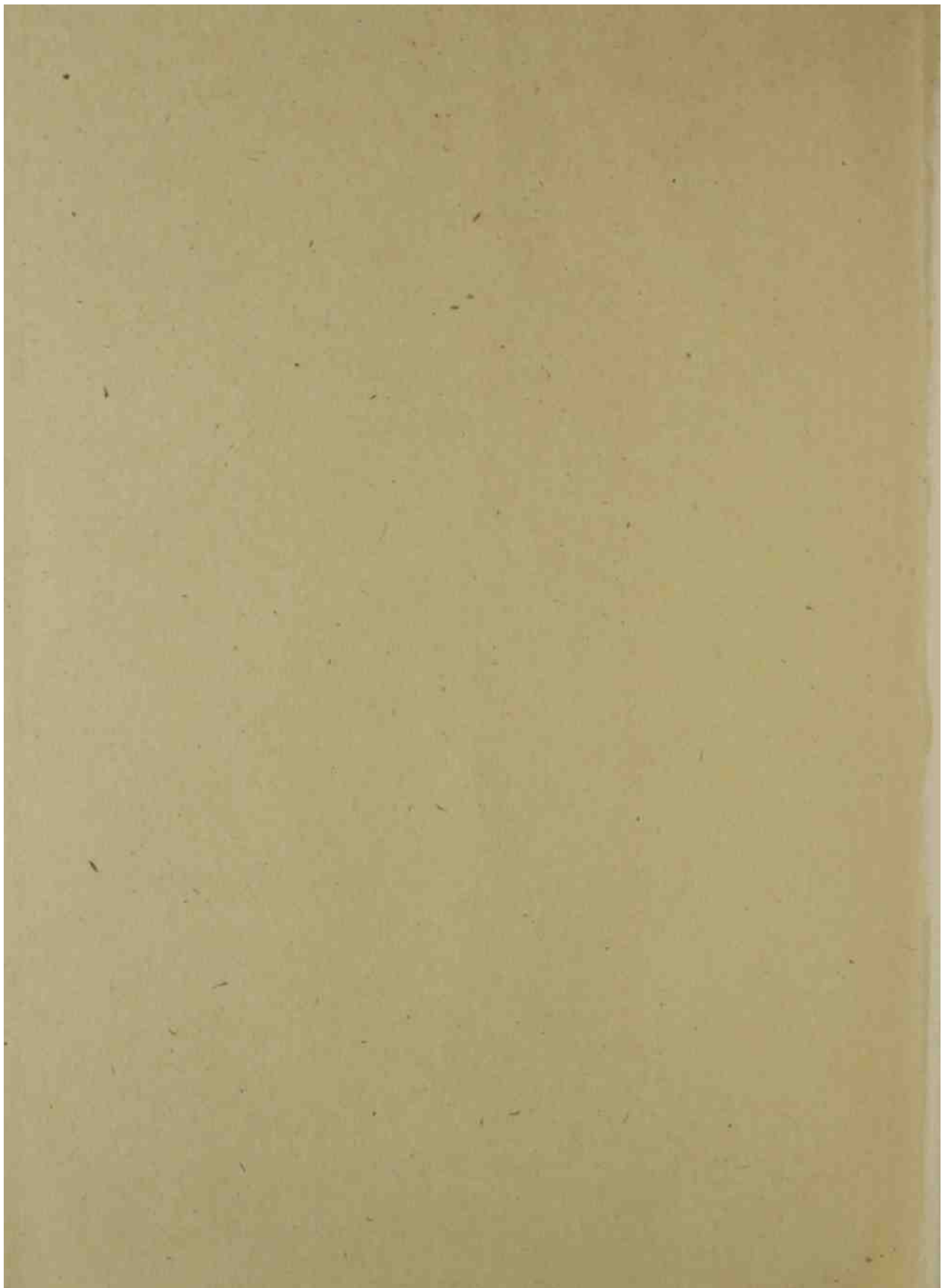
l'

TORINO
GIULIO EINAUDI - EDITORE

1934



MIL 0133887



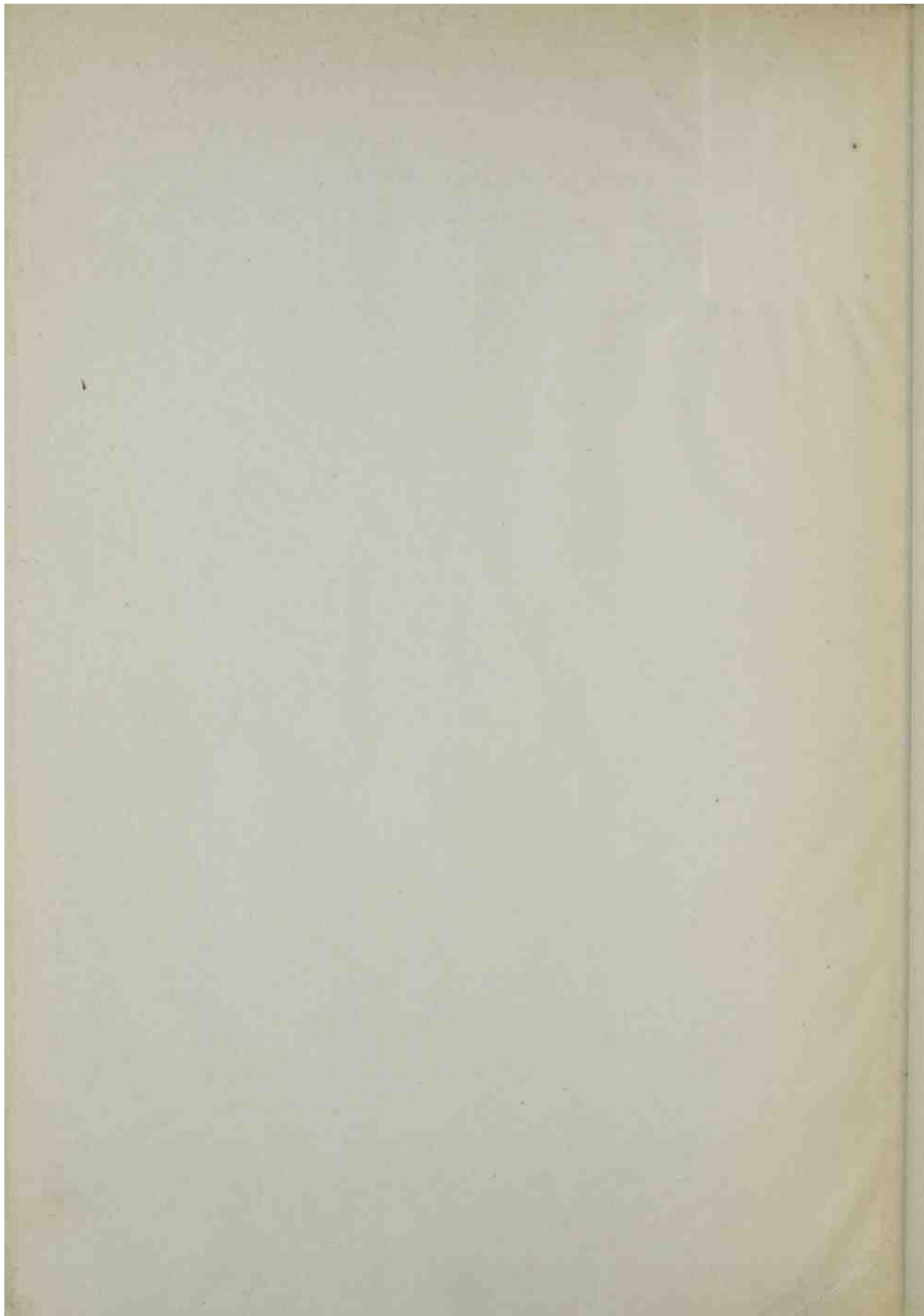
LABORATORIO DI
ECONOMIA POLITICA
SCOGRETTI DE MARTIS

Lascito

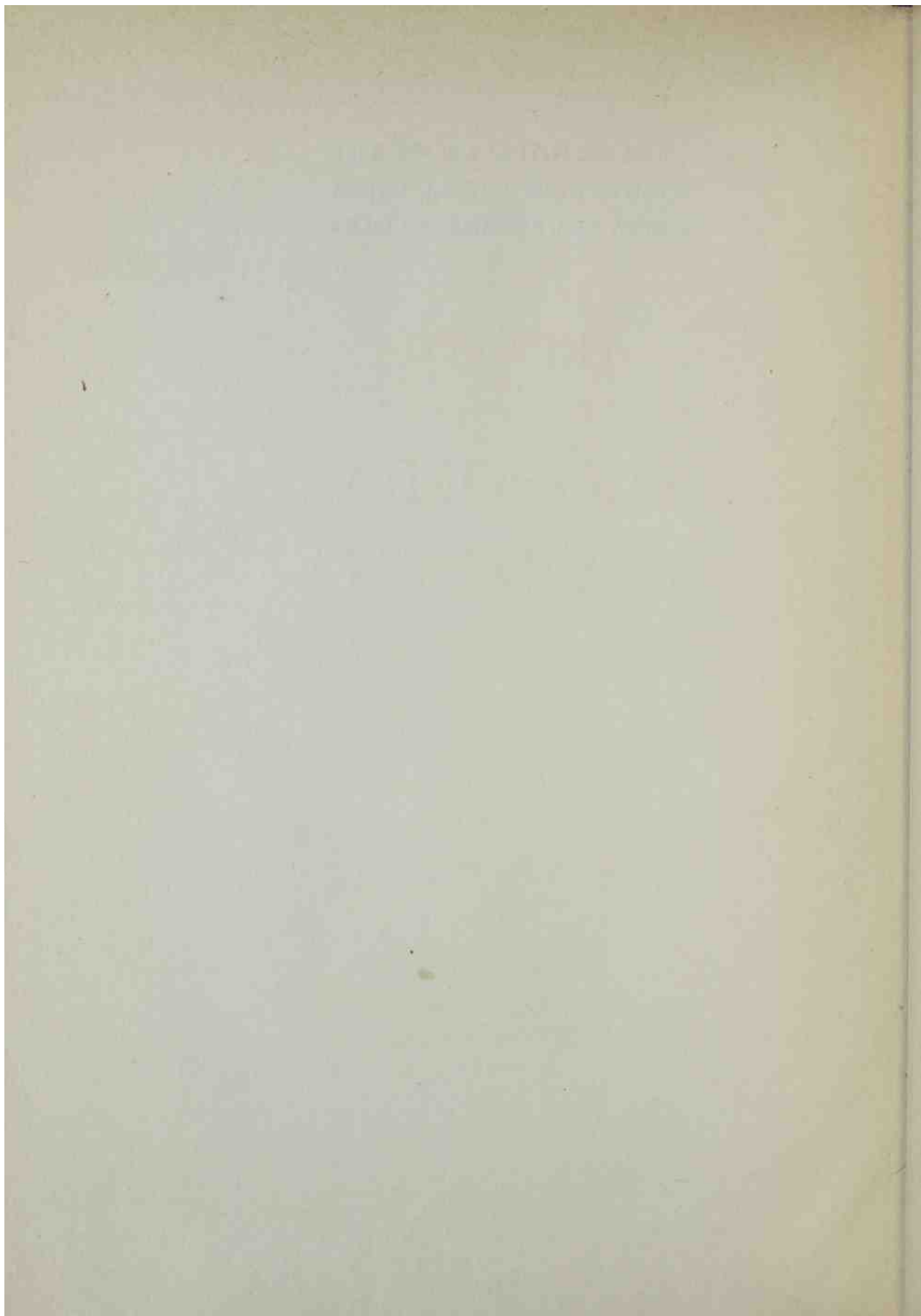
JANNACCONE

Dop. 65.

A



COLLEZIONE DI OPERE
SCIENTIFICHE A CURA DELLA
RIVISTA « LA RIFORMA SOCIALE »



A. DE VITI DE MARCO

PRINCIPII
DI
ECONOMIA
FINANZIARIA

TORINO
GIULIO EINAUDI - EDITORE

1934

N.ro INVENTARIO PRE 361

PROPRIETÀ LETTERARIA

SOMMARIO

PREFAZIONE di LUIGI EINAUDI

BIBLIOGRAFIA DEGLI SCRITTI PRINCIPALI DI ANTONIO DE VITI DE MARCO

LIBRO PRIMO

ENTRATE PATRIMONIALI E TASSE

CAPITOLO I. — TEORIA DELLA PRODUZIONE DEI BENI PUBBLICI pag. 3

Sommario: Il problema finanziario o economico-pubblico. - Il metodo logico dell'indagine finanziaria. - Il bisogno collettivo. - Classificazione dei bisogni collettivi. - Il subietto agente. - Stato assoluto e Stato popolare. - I servizi pubblici. - La divisione del lavoro tra l'impresa pubblica e privata. - La necessaria connessione economica tra le due.

CAPITOLO II. — TEORIA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI . . . » 23

Sommario: Il capitale finanziario. - Entrate e spese ordinarie e straordinarie; subordinazione della spesa all'entrata. - Classificazione delle entrate. - Trasformazione dei beni patrimoniali in beni demaniali. - I caratteri economici e giuridici dei beni demaniali. - La finanza patrimoniale del vecchio regime. - La scomparsa delle entrate patrimoniali e il prevalere della finanza tributaria negli Stati moderni. - L'aumento delle spese pubbliche.

CAPITOLO III. — BOSCHI E FERROVIE pag. 41

Sommario: Boschi e ferrovie. - Il bosco come bene patrimoniale. - I boschi di difesa come beni demaniali. - I casi analoghi. - Le ferrovie private. - L'intervento dello Stato in difesa della collettività le trasforma in servizio pubblico, e le avvicina alle poste e ai telegrafi.

CAPITOLO IV. — LA TEORIA DELLA TASSA » 51

Sommario: Le entrate derivate. - Concetto e condizioni del servizio pubblico speciale. - Legge di formazione della tassa. - I prezzi molteplici in economia finanziaria. - I due casi di prezzi molteplici. - La tassa premunisce contro il pericolo di produzioni anti-economiche.

CAPITOLO V. — LA TEORIA DELLE TARIFFE » 62

Sommario: Formazione delle unità di vendita. - Processo di diversificazione delle tariffe. - Processo di semplificazione e unificazione. - Tariffe ferroviarie. - Tariffa postale. - Come si passa dalla tassa all'imposta.

LIBRO SECONDO

L'IMPOSIZIONE DIRETTA

CAPITOLO VI. — TEORIA DELL'IMPOSTA SPECIALE pag. 79

Sommario: Concetto dell'imposta speciale e contributo di miglioria. - Sua differenza con la tassa e con l'imposta. - La finanza corporativa. - Alcuni casi controversi. - Il sistema delle imposte speciali è un fenomeno storico residuale.

CAPITOLO VII. — TEORIA DELL'IMPOSTA » 84

Sommario: L'imposta e la presunzione che il consumo dei servizi pubblici generali è proporzionale al reddito. - Detta presunzione può ritenersi vicina al vero, ma contiene una parte di arbitrario. - La produttività dell'imposta in confronto della tassa. - La spesa per i servizi pubblici generali contiene sempre un elemento di improduttività. - Teoria mercantilista sulla produttività delle imposte. - I problemi della ripartizione tributaria. - Scambio tra imposta e servizi pubblici generali.

CAPITOLO VIII. — IMPOSTE DIRETTE E IMPOSTE INDIRETTE . . . pag. 101

Sommario: Problema della ripartizione tecnica dell'imposta. - Distinzione amministrativa tra imposte dirette e indirette e sua critica. - Il fondamento economico della distinzione. - Le indirette integrano le dirette. - Le dirette integrano le indirette. - Le indirette riducono al minimo le forze di attrito della riscossione. - La condizione elementare perchè sorga e si sviluppi l'imposizione indiretta. - Un'avvertenza di metodo.

CAPITOLO IX. — RIPARTIZIONE ECONOMICA DELL'IMPOSTA . . . » 113

I. - *Nozioni generali.*

Sommario: Traslazione. - Incidenza. - Diffusione. - Evasione. - Consolidamento dell'imposta. - Azione del reddito nazionale crescente.

II. - *La teoria della traslazione.*

Sommario: Il problema della traslazione delle imposte dirette. - La traslazione in caso di libera concorrenza. - In caso di rendita. - In caso di monopolio. - La traslazione delle imposte indirette. - Le forze di attrito in economia finanziaria.

CAPITOLO X. — RIPARTIZIONE GIURIDICA DELL'IMPOSTA . . . » 138

Sommario: Il principio della eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge tributaria. - Imposta proporzionale e progressiva. - Caratteri distintivi.

CAPITOLO XI. — TEORIA ECONOMICA DELL'IMPOSTA PROPORZIONALE E PROGRESSIVA . . . » 143

Sommario: Teoria economica dell'imposta proporzionale e sua critica. - Teoria economica dell'imposta progressiva. - Critica del principio dell'eguaglianza dei sacrifici. - Se sia vero che l'apprezzamento di successive dosi di reddito sia decrescente pel possessore. - La questione della eredità e dei fattori gratuiti della produzione dei beni. - Conclusione.

CAPITOLO XII. — TEORIA POLITICA DELL'IMPOSTA PROPORZIONALE E PROGRESSIVA pag. 156

Sommario: Il carattere politico dell'imposta proporzionale. - Il carattere politico dell'imposta progressiva. - La lotta tra ricchi e poveri. - La politica delle esenzioni tributarie a favore dei redditi minimi porta all'imposta progressiva. - Effetti dell'imposta progressiva sulla produzione e ripartizione della ricchezza e sul bilancio dello Stato. - Riscontro nella realtà. - Rimozione dell'imposta dai redditi minori ai maggiori ostacolata dall'imposta progressiva, non ostacolata dalla proporzionale.

CAPITOLO XIII. — IMPOSTA UNICA E ORGANISMO DELLE IMPOSTE MOLTEPLICI » 176

Sommario: Il problema dell'imposta unica e delle imposte molteplici. - L'imposta unica sul reddito totale. - Il sistema delle imposte molteplici si perfeziona come « organismo tributario » - L'imposta unica complementare.

CAPITOLO XIV. — LA BASE DELL'IMPOSTA DIRETTA » 182

Sommario: Base dell'imposta è il *valore* dei beni colpiti. - Definizione dei concetti di *ricchezza, capitale, patrimonio, prodotto e reddito*. - Se l'imposta colpisce il valore del capitale, o il valore del prodotto, ossia il reddito. - Dall'imposta sul prodotto si passa all'imposta sul reddito. - Classificazione delle imposte derivata dal concetto di reddito.

CAPITOLO XV. — TEORIA DEL REDDITO NETTO » 190

Sommario: L'imposta sul *reddito netto*. - La massa nazionale dei beni diretti annualmente prodotti e consumati è la base dell'imposta. - La ripartizione dei beni diretti tra gli agenti esterni e interni della produzione dà vita al concetto di reddito netto. - Alcuni principii direttivi derivati dalla teoria della epurazione dei redditi. - Rendite positive e negative del contribuente. - Ogni particella del reddito nasce gravata dal debito d'imposta. - La deduzione degli interessi passivi. - Il caso del domestico. - Il problema del risparmio. - L'errore contabile di J. STUART MILL. - La discriminazione e il fattore politico.

LIBRO TERZO

IL SISTEMA DELLE IMPOSTE DIRETTE

CAPITOLO XVI. — IMPOSTA FONDIARIA pag. 211

Sommario: Oggetto e soggetto dell'imposta. - Gli elementi del reddito fondiario. - Il reddito dominicale. - Questione del profitto agricolo. - La epurazione del reddito fondiario secondo la legge catastale italiana.

CAPITOLO XVII. — ACCERTAMENTO DEL REDDITO FONDIARIO . . . » 221

Sommario: I vari sistemi. - Il metodo catastale pel reddito fondiario. - Funzioni del catasto. - La particella. - Le operazioni geometrico-topografiche. - Le operazioni estimali. - Epoca censuaria. - Critica del catasto. - La sperequazione e la revisione periodica dei redditi. - Imposta di contingente e di quotità.

CAPITOLO XVIII. — IMPOSTA SUI FABBRICATI » 235

Sommario: Base legislativa dell'imposta sui fabbricati. - Case rurali, opifici e case di abitazione. - La casa di abitazione è un bene diretto a utilità ripetuta. - Il proprietario è il produttore della casa di abitazione, e quindi il soggetto dell'imposta. - L'imposta sui fabbricati non è un'imposta indiretta di consumo. - Epurazione del reddito edilizio. - Critica del sistema italiano. - Accertamento del reddito edilizio e riscossione dell'imposta. - L'imposta sul valor locativo.

CAPITOLO XIX. — L'IMPOSTA SUI REDDITI DI RICCHEZZA MOBILE . . . » 251

Sommario: I caratteri della R. M. - Le categorie dei redditi di R. M. - L'*interesse* dei capitali dati a mutuo. - Reddito industriale. - Reddito professionale e salario. - La epurazione dei redditi mobiliari.

CAPITOLO XX. — LA DISCRIMINAZIONE DEI REDDITI MOBILIARI . . . » 261

Sommario: Temporaneità dei redditi. - Redditi di lavoro e redditi di capitale. - Discriminazione e imposta progressiva. - Interessi dei prestiti privati e dei prestiti pubblici.

CAPITOLO XXI. — LA ESENZIONE DEI REDDITI MINIMI E DEI
 REDDITI MINORI pag. 270

Sommario: L'istituto della esenzione dei redditi minimi. - Teoria della reintegrazione del *capitale-uomo*. - Teoria del *minimo di esistenza*. - Teoria della compensazione e della inesigibilità. - Esenzione progressiva dei *redditi minori*.

CAPITOLO XXII. — LA ESENZIONE DEGLI INTERESSI DEL DEBITO
 PUBBLICO » 277

Sommario: La ragione economica e la ragione giuridica della imponibilità degli interessi del debito pubblico. - Lo Stato debitore degli interessi e creditore dell'imposta. - Come il principio della discriminazione abbia trasformata la R. M. in imposta speciale. - L'assenza di scadenza nel contratto di prestito pubblico. - La soluzione alternativa della esenzione. - Consolidamento dell'imposta o della libertà d'imposta al momento della emissione. - Privilegio del creditore e compensi per lo Stato debitore. - Questione dei forestieri.

CAPITOLO XXIII. — L'IMPOSTA COMPLEMENTARE SUL REDDITO
 GENERALE » 286

Sommario: Soggetto dell'imposta. - I forestieri. - Oggetto della imposta: redditi netti e discriminati. - Detrazione dei debiti. - Coefficienti di correzione.

LIBRO QUARTO

IL SISTEMA DELLE IMPOSTE INDIRECTE

CAPITOLO XXIV. — LE IMPOSTE INDIRECTE DI CONSUMO . . . pag. 299

Sommario: I due rami della imposizione indiretta. - La base e la ripartizione delle imposte di consumo. - Gli effetti della ripartizione: se le indirette sono inversamente proporzionali al reddito. - Tendenza a limitare le imposte di consumo sopra un gruppo di beni; carattere del gruppo. - La esclusione delle materie prime. - La esenzione dei consumi popolari e la esenzione dei redditi minimi.

CAPITOLO XXV. — ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE pag. 309

Sommario: Accertamento della materia imponibile: dazi *ad valorem* e dazi specifici. - Riscossione diretta nelle mani del consumatore, indiretta nelle mani del produttore. - Le entrate delle private si differenziano dalle tasse e dalle entrate patrimoniali dello Stato. - Esame critico comparato tra le private e le imposte di fabbricazione. - Le condizioni del loro rispettivo prevalere. - Confronto tra le imposte di fabbricazione e le imposte di spaccio. - Il principio della reciproca integrazione di tutte le indirette di consumo.

CAPITOLO XXVI. — I MONOPOLI FISCALI » 315

Sommario: Il monopolio fiscale del tabacco. - Altri metodi di riscossione. - Il monopolio fiscale del sale e la esenzione dei redditi minimi. - Il monopolio fiscale del lotto; la teoria fiscale e la teoria morale. - Il compromesso tra le due risolve il problema concreto e prepara l'abolizione del lotto pubblico.

CAPITOLO XXVII. — LA TEORIA FISCALE DEI DAZI DOGANALI . . . » 324

Sommario: Base della imposizione. - Libero scambio e protezione in rapporto allo sviluppo del commercio internazionale. - Effetti del protezionismo e del libero scambio sulla produttività fiscale dei dazi. - I casi dei dazi fiscali. - La scomparsa dei dazi di transito e di esportazione. - Trattamento delle materie prime. - Il *drawback*, l'ammissione temporanea e i dazi compensatori. - Tariffa generale, convenzionale, differenziale. - I trattati di commercio e la clausola della nazione più favorita. - Tariffa massima, tariffa minima e politica commerciale autonoma. - I coefficienti di maggiorazione. - Il reddito fiscale netto della tariffa protezionistica.

CAPITOLO XXVIII. — IMPOSTE SUI TRASFERIMENTI DI PROPRIETA . . . » 343

Sommario: Oggetto dell'imposta: registro e bollo. - Le varie correnti. - Tasse giudiziarie. - Le tasse contrattuali e successorie sono imposte indirette sul risparmio. - Rapporto con le indirette sul consumo. - Aumento continuo delle imposte sugli affari. - Imposta successoria: debito del *de cuius* e imposta dell'erede. - I due periodi che la caratterizzano. - Il suo recente e rapido sviluppo quantitativo. - Il suo carattere politico. - Gli effetti economici e finanziari. - La reazione e la recente abolizione in Italia. - Le due imposte surrogatorie.

LIBRO QUINTO

FINANZA STRAORDINARIA

CAPITOLO XXIX. — TEORIA DEL PRESTITO PUBBLICO pag. 369

Sommario: Concetto del bilancio straordinario nell'azienda individuale. - Lo stesso nell'azienda dello Stato: l'imposta straordinaria sul patrimonio. - I rapporti privati di compra-vendite o di mutui che ne derivano. - Le preferenze soggettive dei gruppi: proprietari di immobili, capitalisti e professionisti. - La serie dei prestiti privati si trasforma nell'unico prestito dello Stato. - Differenze e superiorità economica del prestito pubblico. - La questione dei professionisti. - Il prelevamento straordinario non è prelevamento di capitale. - Gli interessi del debito pubblico sono una partita di giro. - Il giuoco delle partite di giro e l'ammortamento automatico. - L'importanza della spesa nel calcolo economico del prestito rispetto alle generazioni future.

CAPITOLO XXX. — L'EMISSIONE DI CARTA-MONETA » 392

Sommario: L'emissione di carta-moneta a corso forzoso nasce dalla « requisizione » e porta alla « inflazione ». - La carta-moneta inconvertibile funge da « moneta » ed è nel medesimo tempo un « titolo di debito pubblico ». - La sua continua emissione produce l'aumento progressivo dei prezzi e finisce per distruggere la « moneta ». - Arresto dell'inflazione; principio della deflazione; *stabilizzazione*. - Il problema monetario-finanziario si complica necessariamente con un problema bancario. - L'onere effettivo della *rivalutazione* sul bilancio dello Stato.

PREFAZIONE DI
LUIGI EINAUDI

CON BIBLIOGRAFIA DA QUESTI COM-
PILATA DEGLI SCRITTI PRINCIPALI
DI ANTONIO DE VITI DE MARCO

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

Il libro che oggi qui si pubblica in edizione definitiva è una delle opere rappresentative della scienza economica italiana contemporanea.

Antonio De Viti De Marco non fu soltanto, per oltre quarant'anni ed in Roma, insigne professore di scienza delle finanze. Egli fu uno del gruppo di uomini i quali, tra il 1885 ed il 1900, diedero sulle colonne del *Giornale degli economisti* contributi così alti alla teoria pura economica da far rivaleggiare il tempo che fu detto della scuola di Losanna, ma doveva dirsi della scuola italiana, con i periodi più splendidi della storia della nostra scienza.

Dei quattro, che avevano nome Pantaleoni, Pareto, De Viti e Barone, il maggiore per fama è il Pareto; ed è notevole che si atteggiasse convintamente quasi a discepolo suo quel Pantaleoni, il quale di tanto gli era superiore almeno sotto due rispetti: in primo luogo per la cura somma posta nell'osservare la massima del *suum cuique tribuere*, sicchè i suoi *Principii* sono mirabili anche per avere intitolato gli esposti teoremi, come sempre si usò nella fisica, nella chimica, nelle scienze naturali e in quelle matematiche, ma non si usava quasi affatto e poco ancora si usa in economica, al nome dei loro primi formulatori, laddove il Pareto si ostinò ingiustamente fino all'ultimo a non voler riconoscere al Mosca la priorità non solo nella dichiarazione, che potrebbe essere semplice frutto spontaneo del genio, ma, quel che attribuisce veramente pregio scientifico di scoperta, nella meditata consapevolezza della formulazione delle

idee di classe e di formula politica, da lui diversamente chiamate, ma rimaste sostanzialmente invariate; ed in secondo luogo per essere il Pantaleoni uomo che sentiva profondamente i problemi economici concreti, li analizzava nella loro propria intima individuale natura, con l'incontentabilità propria di chi ne vede il fondo e l'intrico; laddove, se si legge e si tornerà sempre a rileggere il Pareto nei capitoli che illuminano la teoria generale dell'equilibrio economico e di riflesso i maggiori problemi del risparmio, della capitalizzazione, dell'impresa, del commercio internazionale, della ripartizione dei redditi, difficilmente si sentirà il bisogno di rivedere quel che egli disse intorno a problemi particolari, per cui troppo facilmente si contentò di prime approssimazioni e cioè di ficcare fatti e fatterelli, non sempre bene appurati e non di rado tratti da incerta fonte di diaristi frettolosi, entro i magnifici schemi creati dalla sua mente e da lui, quando si compiacque di svalutare la vocazione economica, che era la sua, per dirsi sociologo, stranamente qualificati positivi o sperimentali. Del Pareto stupiscono il tono antistorico con cui bistrattò non di rado grandi economisti e l'uso frequente della parola « errore » a proposito di scritture classiche, dalle quali egli medesimo partì per giungere a meta più lontana; e dà un qualche fastidio la persuasione in che visse fino all'ultimo, che nessuno o pochissimi suoi discepoli soltanto avessero compreso talune proposizioni, che egli ebbe il merito di enunciare o perfezionare, come quella che al rapporto di effetto a causa dovesse sostituirsi il rapporto di interdipendenza; ma le aveva con tanta forza enunciate da farle elementarissime ed accessibili a tutti coloro, i quali vollero su di esse fermare l'attenzione. Il Pantaleoni non poteva avere discepoli, chè, se è imitabile lo schema generale e perciò ebbimo ed abbiamo le orecchie rintronate da interdipendenze, equilibri, elette, derivazioni, miti, non è imitabile l'intuizione propria di chi attorno ad una vicenda singola come la *Crisi del Credito mobiliare* ricostruisce, senza metterle in mostra, teorie generali di banca, di crisi e di salvataggi. Pantaleoni patì generosamente non discepoli ma rapinatori; e purtroppo nessuno

fermò per tempo sulla carta le idee che nelle conversazioni con amici, con studiosi, con studenti, col primo venuto egli regalava con noncuranza da gran signore, senza adontarsi che lo ascoltatore le facesse sue e neppure sovvenendosi che le idee lette poscia negli scritti altrui fossero farina del suo proprio sacco.

A causa delle vicissitudini diverse di una vita distratta fra l'esercito, il giornalismo, l'insegnamento ed il cinematografo e del prepotere, stupefacente e simpaticissimo, di una immaginazione la quale gli faceva scambiare le speranze sognate per un tempo futuro con la realtà immediata presente, il Barone, al quale era grave la paziente fatica della ricerca diretta, diede frutti meno copiosi di quelli che gli estimatori suoi auspicavano. Ma niuno ebbe forma mentale più quadrata di lui, più potenza di rapida assimilazione e rielaborazione, sicchè le nebbiose intuizioni altrui od i lampi di Pantaleoni si mutavano sotto la sua mano in parlanti dimostrazioni grafiche euclidee, o dall'ingegno suo limpidissimo erano tradotti in teoremi lapidari.

Dei quattro, il De Viti è forse il meno subitamente affascinante. Il viso fine, dai tratti puri, il sorriso incoraggiante e nel tempo stesso leggermente ironico, l'eloquio non fluido, che talvolta cerca le parole e le trova alla fine terse e precise, il fare semplice del gran signore rivelano a prima vista l'origine aristocratica. Venuto da una famiglia nobile proprietaria del mezzogiorno, appartiene alla esigua schiera degli uomini votati alla vita pubblica perchè, forniti di indipendenza economica, sentono di potere servire il paese senza preoccupazioni od interessi personali. Ad essi spettava, nei paesi parlamentari, prima della metà del secolo XIX, il potere; ma furono sempre poco numerosi in Italia, dove per lo più le camere si affollavano di professionisti e di rappresentanti di interessi economici. Quasi ugualmente raro era in Italia il caso di membri dell'aristocrazia, rimasta legata alle terre avite, i quali si dedicassero agli studi.

Forse all'indole schiva, non altera, ma non incoraggiante per la comune dei giovani, si deve se De Viti non ha costituito

quella che si suole chiamare una « scuola » di cultori di scienza finanziaria; ma tutti noi che abbiamo studiato i problemi della finanza da trent'anni in qua reputiamo lui « il » maestro. Ha conquistato questa posizione naturalmente, per spontaneo universale riconoscimento. Non sempre, quando si tormentano intorno ad un problema finanziario, vien fatto agli studiosi di cercare altri libri; ma quasi sempre ad essi viene ovvio di chiedersi: che cosa ne pensa De Viti?

Le premesse dei *Principii*, si leggono in un saggio pubblicato fin dal lontano 1888 col titolo *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*. Furono, quelli, anni fecondi per la scienza finanziaria italiana. Se i quattro uomini ora ricordati fecero progredire la scienza economica generale, due di essi, Maffeo Pantaleoni ed Antonio De Viti De Marco esercitarono fin d'allora l'ingegno intorno ai problemi della pubblica finanza. Ad essi, in questo particolar campo, si aggiunse Ugo Mazzola. Tutti e tre provarono un senso di insoddisfazione dinanzi a quel miscuglio di precetti pratici, di divagazioni filosofiche e politiche, di commenti di testi di legge, di applicazioni approssimative di definizioni e di leggi economiche che era, ed in gran parte è, la scienza finanziaria. Quando si rianda alle pagine in cui si mischiavano, confondendosi, ragionamenti astratti e considerazioni concrete, schemi teorici ed esempi storici, ragionamenti deduttivi ed esemplificazioni empiriche di casi legislativi del tale o tal altro paese, l'occhio della mente rivede il sorriso ironico del maestro. Questa non è scienza, sentenziava De Viti, riponendo pacatamente il libro. Costui è un asino, condannava brutalmente Pantaleoni; non sa nulla di economia politica, nè la imparerà mai. Che cosa avrebbe detto Mazzola, non posso dire; chè non lo conobbi personalmente. Era ingegno fino, ai pari dei suoi amici. Rapito alla scienza prematuramente, non diede al suo progresso quanto avrebbe potuto.

Il libro *I dati scientifici della finanza pubblica* (Roma, 1890), pubblicato poco dopo quello del De Viti, obbedisce anch'esso alla esigenza, sentita prepotentemente da quegli uomini, di dare carattere teorico alla scienza finanziaria. La sua mente

era stata eccitata dalla comparsa, avvenuta in quel torno di tempo (1882), della grande opera di Sax, *Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft*, volgarizzata stupendamente in Italia da Giuseppe Ricca Salerno. Ma quel contrapporre individualismo e collettivismo, quel postulare fini collettivi, che si distinguevano con difficoltà e nebbiosamente dai fini individuali non era metodo accetto alla mente limpida dei nostri. Il Mazzola costruì il suo edificio logico dirittamente: esistono in primo luogo i fini individuali; a raggiungere i quali, però, è necessario conseguire certi altri fini che ne sono la *condizione* e che *non si possono* conseguire altrimenti che con la *cooperazione politica*. L'uomo non si pone il fine ultimo o diretto della difesa nazionale o della sicurezza. Egli vuole conseguire fini suoi materiali di vita, o spirituali, di elevamento morale od intellettuale. Ma questi suoi fini non li può conseguire se non a condizione di vivere in uno stato sicuro contro i nemici stranieri ed interni e di cooperare con gli altri uomini per il raggiungimento delle mete vietate agli uomini isolati. Perciò i fini « pubblici » sono caratterizzati dall'essere « condizionali » alla consecuzione dei fini proprî dell'uomo e dall'essere conseguibili solo mediante la cooperazione politica. L'associazione privata volontaria non gioverebbe all'uopo; occorrendo invece la cooperazione politica che è coazione. Definiti i fini pubblici, il Mazzola definisce del pari i « beni » pubblici, come quelli che servono a soddisfare il « bisogno » pubblico, così chiamato perchè sorto dalla necessità o dal desiderio di conseguire i « fini » pubblici. Così Mazzola dimostrava che la scienza delle finanze è una scienza autonoma, diversa dalla scienza economica, perchè ha un oggetto — fini, bisogni e beni pubblici — diverso e nettamente caratterizzabile come diverso dall'oggetto della scienza economica. Chi ricordi come la scienza delle finanze fosse stata fino allora considerata come un capitolo della scienza economica, studiata separatamente dalla scienza madre solo per ragioni pratiche di divisione del lavoro scientifico, per la impossibilità in cui si trovavano gli economisti professionali di abbracciare insieme con i fenomeni economici generali anche quelli numerosissimi

ed importantissimi della vita dello stato, apprezzerà appieno la importanza teorica del tentativo conseguito da quella animosa schiera di giovani economisti italiani per dare alla scienza finanziaria un contenuto proprio, diverso da quello della scienza economica. Cominciò da allora la dissezione e la caratterizzazione del fenomeno finanziario come autonomo e diverso dal fenomeno economico.

Maffeo Pantaleoni, dopo avere scritto col titolo *Teoria della traslazione dei tributi* (Roma, 1882) un saggio classico di economia pura, aveva affrontato già nel 1883 il problema finanziario dando alla « Rassegna italiana » il celebre *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche* (ripubblicato in *Scritti vari di economia*, Palermo 1904). Applicava egli al riparto delle spese pubbliche quei criteri che a Jevons ed a Walras avevano giovato per chiarire le leggi della distribuzione di una data massa di numerario fra i varî beni, presenti e futuri, da parte dell'individuo. « Approvando una spesa qualsiasi, il parlamento non può fare a meno di sentire che, restando immutata la quantità complessiva di mezzi disponibili, molte altre spese, ugualmente possibili prima della approvazione di quelle in corso, restano escluse posteriormente, e che perciò anteriormente all'atto di approvazione occorre un giudizio duplice: primieramente intorno alla utilità intrinseca della spesa, in base al quale essa viene posta nel novero delle *spese possibili*; poi intorno alla utilità della medesima comparata alla utilità di altre egualmente possibili, in base al quale essa viene ad essere *preferita* ». Ritornava poi il Pantaleoni ad un'indagine di economia pura quando, nel 1887, facevasi a studiare nel saggio intitolato *Teoria della pressione tributaria* (Roma, e poi in *Scritti citati*) gli effetti dell'imposta sul lavoro e sul risparmio; ma il germe fecondo, da cui doveva svolgersi tutta una letteratura intorno al giudizio ed alla deliberazione delle spese pubbliche e delle imposte era gittato. Coloro, che vennero di poi, per lo più dissero che il Pantaleoni ed il Mazzola ed il De Viti avevano errato mettendo a fondamento della teoria finanziaria un giudizio consapevole ragionato sulla base della falsariga dei giudizi di convenienza dell'*homo oeco-*

nomicus, laddove quel giudizio è dato da governi e da parlamenti, organi di gruppi e di classi legiferanti nel proprio interesse e spesso contro il giudizio dei più ed a lor danno; e sostennero che il giudizio finanziario si distingue dall'economico non perchè sia economico applicato a fini collettivi, ma perchè è politico. La quale critica se fosse vera, farebbe ricadere la scienza delle finanze nel caos, da cui quei tentativi italiani del decennio 1880-1890 avevano tentato di trarla; poichè giudizio « politico » val quanto dire giudizio « sintetico » fondato su numerosissimi contrastanti interessi individuali, di classe e di partito, su passioni sentimenti pregiudizi, varianti da luogo a luogo e da momento a momento. Se si vuol mettere un po' d'ordine nel caos, bisogna classificare catalogare graduare quelle premesse di giudizio e, per successive approssimazioni, dedurre astraendo verità generalissime e poi via via più concrete ed approssimantisi alla realtà. Il che, in quel saggio fondamentale, aveva fatto il Pantaleoni, con occhio realisticamente volto all'Italia del suo tempo; applicando sul vivo le regole jevonsiane ai bilanci presentati dai contemporanei ministri del tesoro italiani.

Quel che il De Viti contribuì di suo in quel momento creatore della teoria pura finanziaria fu la costruzione di due schemi od ipotesi estreme di interpretazione dei fatti. Chi sente la pena dei costi ed il piacere dei beni pubblici? Chi compie il giudizio del prelievo di una data massa di imposte e del suo reparto fra le pubbliche spese? Lo stato. Ma qual genere di essere senziente è lo stato? A quale dei noti tipi di individui economici lo possiamo assomigliare? Ecco il De Viti offrire le sue ipotesi, non quali raffigurazioni della realtà effettuale pienamente realizzata in questo o quel tempo e luogo, ma come strumenti di interpretazione atti a gittare luce nella confusa congerie dei fatti finanziari. L'uomo politico giovò in questo punto al pensatore. Lo studioso, il quale pensa la scienza finanziaria come politica, non ha più guida nel filosofare, perchè attende dai politici la ispirazione e spiega i fatti, che è suo compito classificare e sistemare, con le ragioni varie mutevoli contraddittorie vaghe, le quali ispirano di volta in volta l'azione del politico ed a questi

sono recate dall'intuito immediato e sintetico dei sentimenti e dei voleri dei ceti dirigenti e della folla governata. L'uomo politico, che era in *De Viti*, vide nel groviglio dei fatti e degli interessi di gruppi, di ceti, di classi, nella varietà dei sistemi tributari creati in tempi e luoghi diversi taluni punti capitali di riferimento. La storia politica del secolo XIX apparve a lui come il passaggio dal tipo del governo di un gruppo privilegiato al tipo del governo di tutti. La storia finanziaria era il riflesso, nel campo delle imposte, delle tasse, delle entrate demaniali, dei debiti pubblici, di siffatta trasformazione. Ma la teoria non si identifica con la storia. Pur essendo più concreta, ossia più approssimata alla realtà, della teoria economica pura, la teoria finanziaria deve astrarre dai « molti » fatti concreti « alcuni » tipi fondamentali, e studiare quale sarebbe il comportamento della pubblica finanza partendo dall'ipotesi che quel « tipo » esistesse nella realtà. Di qui la sua concezione dei due tipi fondamentali, monopolistico e cooperativo, di stato; ed il suo studio del modo di agire finanziario di essi.

Non giova obiettarli che i due tipi non sono in tutto rispondenti a realtà, la quale è più varia e ricca. Egli non ha voluto costruire una scienza del reale compiuto, che nessuno ha mai saputo e forse non riuscirà mai a costruire. Se egli ha ragionato dirittamente, la sua costruzione logica è valida. Se i suoi due tipi astraggono dalla realtà alcuni connotati veri, se essi raffigurano, come indubbiamente è, due aspetti effettivi della realtà storica, la sua costruzione, oltrechè logica, non è vana, anzi è feconda. Chi vorrà creare un altro tipo di stato costruirà un altro edificio teorico, anch'esso logico e non vano. *De Viti* ha costruito la teoria finanziaria dello stato monopolistico (dell'uno o dei pochi) e dello stato cooperativo (di tutti). Altri costruirà una diversa teoria di un diverso tipo di stato. Ma finora non è accaduto, perchè quale altro ideale può, agli occhi del finanziere, apparire migliore di quello di un sistema rivolto al servizio dell'universalità, presente e futura, della nazione intiera? L'uomo politico, il quale nei libri non cerca le regole minute della vita quotidiana, ma la guida la quale, come faro, lo in-

dirizzi nella scelta della via, che egli percorrerà poi in diversissimi modi a seconda delle contingenze storiche mutevoli, sarà sempre grato a De Viti di avergli offerto due luci, dall'una delle quali egli certamente vorrà allontanarsi, perchè nessuno vuole governare i popoli per la gratificazione propria o per quella del suo gruppo, mentre l'altra gli fa brillare la speranza dell'arrivo nel porto del vantaggio di tutti, del raggiungimento della mèta propria della nazione intiera.

Ogni scienza è feconda quanto più essa è aliena dalle applicazioni pratiche. De Viti non volle dar nessun consiglio ai governanti; ma logicamente indagò quali sarebbero le azioni, e le conseguenze di esse, di governanti supposti intesi ad avvantaggiare sè medesimi ovvero la nazione intiera. Appunto perchè egli volle mantenersi nel campo astratto della scienza, il suo libro è guida preziosa all'uomo pratico.

Quali sono dunque le due ipotesi, i due strumenti di interpretazione della realtà storica da lui offerti agli studiosi della finanza?

Vi è, ad un estremo della realtà storica, uno stato monopolista, caratterizzato dalla circostanza che il giudizio sulle imposte e sulle spese pubbliche è in mano di una classe vincitrice, di un casta, degli « stati » i quali posseggono il potere e lo esercitano a loro beneficio. A grandi linee, rientrano in questo tipo gli stati feudali e quelli assoluti od oligarchici. In questa ipotesi i produttori dei servizi pubblici sono distinti dai consumatori. I primi, i governanti, sono esenti dal pagamento dei pubblici pesi, non essendo concepibile che il produttore paghi a sè l'equivalente della merce, che egli medesimo produce. Poichè il gruppo dominante produttore può vendere la sua merce ad un prezzo da esso fissato arbitrariamente e poichè esso può costringere i consumatori ad acquistare la quantità di merce pure da esso determinata — queste sono caratteristiche tecniche universali, in ogni tempo ed in ogni tipo di stato, del reparto delle spese pubbliche — esso agirà, essendo diverso dai consumatori, rispetto a questi come un perfetto monopolista. Il prezzo dei servizi pubblici sarà un prezzo di monopolio, nel

quale, oltre il costo di produzione si comprenderà un massimo profitto per il produttore. Nel fissare il prezzo, lo stato monopolista non incontra i limiti a cui è soggetto il monopolista privato, il quale deve tener conto della concorrenza dei succedanei, della concorrenza potenziale di altri produttori oggi inesistenti e della restrizione dei consumi. Nel caso dello stato, i soli limiti sono la ribellione, la emigrazione, ovvero il completo esaurimento delle sorgenti della ricchezza privata nazionale.

Al lato opposto dell'esperienza storica, vi è lo stato cooperativo; conquista moderna e contrastata compiuta dopo lotte secolari. In questo tipo, tutti i cittadini partecipano all'amministrazione della cosa pubblica; tutti i produttori di servizi pubblici sono anche consumatori e viceversa; e non esiste più antagonismo fra classe dominante e classe soggetta. Anche in questo tipo di stato, l'imposta è ripartita coattivamente e il cittadino individualmente non può rifiutare di consumare quella quantità di servizi pubblici che il legislatore ha fissato. La coazione del pagamento e del *quantum* di pagamento è caratteristica tecnica inseparabile dall'imposta. Ma, pur durando la coazione, non si può più parlare di prezzo di monopolio e di profitti massimi che la classe soggetta pagherebbe alla classe dominante. Tutta la nazione è a un tempo produttrice e consumatrice, e la nazione come tale non può pagare profitti a se stessa. Ne segue che nelle presenti società il popolo, preso nel suo complesso come unica economia collettiva, sopporta lo « stretto costo di produzione » dei servizi pubblici. L'ente collettivo impone a se medesimo la estensione dei servizi pubblici e l'ammontare del carico nazionale, non che il modo come questo deve essere ripartito fra le singole economie private. Eppure il personale addetto all'amministrazione della cosa pubblica ha prevalentemente la figura di mandatario, con facoltà di carattere esecutivo; e il sistema di coazione, di cui può disporre, non presume, come era nel caso del monopolista, di imporre alla nazione la estensione dei servizi pubblici e la quantità corrispondente del carico o costo di produzione; ma

soltanto di costringere le singole economie recalcitranti all'osservanza del patto sociale, dentro i limiti del mandato e fino a concorrenza della propria rata di partecipazione al carico nazionale.

Servendosi di questo strumento di ricerca e costruendo logicamente sulla base del concetto dello stato monopolista e dello stato cooperatore, il De Viti De Marco costruì un proprio sistema teorico di finanza. Il quale cominciò a correre tra studenti e studiosi prima sotto forma di corsi litografati (di cui la iniziale stesura risale al 1886-1887 quando il De Viti insegnava a Pavia) e poi (nel 1923) di lezioni stampate, tradotte nel 1928 nel volume de *I primi principii dell'economia finanziaria*, che nel 1932 era integrato da un'appendice sulla *Finanza straordinaria*. Via via la teoria si arricchisce e si perfeziona; sicchè sarebbe interessante studiare le variazioni successive tra una stesura e l'altra, se quelle litografate non fossero oramai irripetibili. Ma anche tra la prima stampata del 1923 e quella del 1928, le novità erano parecchie, tra cui primeggia forse l'importanza data nella teoria della traslazione dell'imposta al concetto che l'imposta non deve essere considerata, come fa la dottrina comunemente accettata, come una perdita netta per il produttore colpito, ma anzi deve essere studiata come un mezzo per realizzare un vantaggio per i contribuenti. Concetto non nuovo del tutto e di cui tracce non piccole e forse non prime si possono rintracciare negli scritti fisiocratici; e che, ispirandosi agli schemi pantaleoniani, lo scrivente aveva avuto nel 1919 occasione di illustrare da altri punti di vista. Ma il De Viti, applicando quel concetto alla materia della traslazione delle imposte, ne dimostra la sovrana fecondità innovatrice.

Oggi, i *Principii* del De Viti si presentano al pubblico degli studiosi sotto nuova veste. L'autore ha riveduto il testo quasi ad ogni pagina e si compiace nel considerare la presente edizione come definitiva. Noi auguriamo a lui di vivere così a lungo che il tempo gli basti per riandare ancora con fresca mente alle pagine sue, facendo in altre nuove edizioni partecipi

i lettori delle sue nuove meditazioni. Ma già oggi il sistema del De Viti si appalesa pienamente chiaro ai lettori; chè il sistema teorico cominciato a costruire nel 1888 appare nei *Principii* odierni compiuto. Quella parte della realtà la quale è compresa nel suo sistema è significativa, è logica, è perfetta ed è piena di luce. Or questo è il vanto dei libri i quali, suscitando consensi e contrasti, segnano una nuova via all'indagatore.

Torino, marzo del 1934.

LUIGI EINAUDI.

BIBLIOGRAFIA

DEGLI SCRITTI PRINCIPALI DI

ANTONIO DE VITI DE MARCO

1. *Moneta e Prezzi*, ossia il principio quantitativo in rapporto alla questione monetaria. (Città di Castello, S. Lapi, 1885. Un vol. in-8° di pagg. XI-256).

Sono posti i limiti entro cui è valido il principio quantitativo; e si esaminano i problemi di dinamica monetaria relativi allo sconto, all'interesse, al corso dei cambi, alla distribuzione internazionale dei metalli preziosi, agli spostamenti nella distribuzione sociale della ricchezza ed alla crisi.

2. *Il carattere storico dell'economia finanziaria*. (Roma, Pasqualucci, 1888. Un vol. in-8° di pagg. XI-163).

I tre capitoli si intitolano: « Teoria » ed « applicazioni » delle dottrine economiche. — L'attività economica e l'« attività finanziaria » come oggetto di scienze teoriche. — Il calcolo finanziario e il carattere proprio delle leggi naturali finanziarie.

3. *Saggi di economia e di finanza*, editi dal « Giornale degli economisti ». (Roma, 1898. Un vol. in-8° di pagg. VIII-188).

Contiene tre saggi:

Le teorie economiche di Antonio Serra, nel quale è chiarito quale sia la vera originalità delle teorie dello scrittore pugliese dei primi del seicento.

Contributo alla teoria del prestito pubblico, nel quale, partendo dalla impostazione ricardiana del problema, si paragonano l'imposta straordinaria e il debito pubblico, anticipando e superando la maggior parte delle discussioni che, senza ricordare la esposizione del De Viti, si fecero in occasione delle proposte post-belliche di leve sul capitale.

Entrate patrimoniali e demanio, nel quale si analizzano le differenze economico-finanziarie tra demanio pubblico e patrimonio dello stato e le cause della progressiva riduzione delle entrate patrimoniali.

4. *La funzione della banca*. - Estratto dai « Rendiconti della R. Accademia dei Lincei, Classe di scienze morali », vol. VII, fasc. 1°. (Roma, 1898. Un vol. in-8° di pagg. 36).

Teoria della banca, come ente distinto dagli istituti di credito.

5. *Scienza delle finanze*, Lezioni raccolte dal sig. V. Leonelli e riassunte sotto la direzione del professore. (Roma, Manuzio, 1923. Un vol. in-8° di pag. 285).

E' la prima edizione a stampa del corso universitario del De Viti. Era preceduta dalla seguente avvertenza al lettore, datata da Roma, il 1° gennaio del 1923:

« Dopo qualche incertezza e al solo scopo di rendere più efficiente l'insegnamento, mi sono indotto a curare questo largo riassunto delle lezioni, che sono state diligentemente raccolte dal sig. Leonelli.

« E' un « riassunto », perchè ho lasciato fuori ciò che, in forma di svolgimento, di esemplificazioni e di richiami economici, fa parte più o meno estesa delle lezioni orali.

« Ma in esso sono comprese le teorie che già trovansi nel corso litografato delle lezioni impartite nell'università di Pavia (1886-87) e che sono state elaborate e completate da allora ad oggi.

« Solo la teoria della traslazione ha subito un radicale cambiamento tra il 1910 e il 1912.

« Nondimeno, non intendo dire che, con la presente pubblicazione, io abbia giunta l'ultima formulazione scientifica.

« Con questo richiamo ai miei precedenti didattici, intendo ringraziare alcuni dei miei colleghi, che mi hanno fatto l'onore insigne di tener conto, in loro pregevoli scritti, delle mie lezioni litografate, quantunque abbiano dimenticato di ricordarne la esistenza ».

6. *I primi principii dell'economia finanziaria*. (Roma, Sampaolesi, 1928. Un vol. in-8° di pagg. 400).

Terza edizione a stampa del corso universitario; e su di essa è stata condotta la traduzione tedesca. Precedeva, con la data di Roma, 1° dicembre 1927, questa avvertenza:

« Il lettore non troverà neppure in questa terza edizione richiami di autori, né il solito elenco espositivo delle loro dottrine con le relative vittoriose confutazioni di uso scolastico. E' questo un metodo da me completamente abolito anche perchè gli autori morti e viventi, di cui si espone e si interpreta e si confuta il pensiero, non sono presenti per difendersi.

« L'assenza di citazioni non significa, perciò, che io aspiri ad originalità e che nulla o poco debba a coloro che mi hanno preceduto.

« Ad essi debbo tutto; ma non saprei più oggi precisare la parte che spetta a ciascuno, poichè questo libro è soprattutto la elaborazione indipendente, maturata sotto lo stimolo continuo dell'insegnamento, di teorie e di opinioni dei maggiori economisti e di fatti in gran parte noti, che costituiscono il materiale scientifico ormai acquisito agli studiosi.

« Così, ancora, ho evitato inutili polemiche con i dissenzienti, poichè, seguendo un ordine generale di idee, da me fissate nel 1886-87 — in Il carattere teorico dell'economia finanziaria — mi sono proposto di fare la esposizione positiva delle teorie finanziarie che, partendo da quelle premesse, arrivano, per forza propria, alla logica conclusione.

« Se questa pubblicazione è, pel suo concetto organico o per qualche suo particolare, un contributo, quanto si voglia piccolo, al progresso dell'economia finanziaria — ciò che forse è una speranza esagerata dell'autore — solo i critici competenti possono dire ».

7. *Finanza straordinaria*. Appendice al volume *I primi principii dell'economia finanziaria*. (Roma, Sampaolesi, 1932. Un vol. in-8° di pagg. 64 e 2 c. s. n.).

Contiene il libro V dei *Principii*, ed è stato compreso nell'edizione tedesca. Nella presente edizione definitiva, il libro V è fuso nell'opera principale.

8. *Grundlehren der Finanzwirtschaft*, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen. Un vol. in-8° di pagine XXVIII-334.

E' la traduzione tedesca dei n. 6 e 7 della presente bibliografia. Precede la seguente dedica: *Dedico questo volume agli studenti dell'università romana che succedendosi in quaranta anni di insegnamento sono stati i miei più efficaci collaboratori*. Seguono una « avvertenza di Oskar Morgenstern, una prefazione dell'autore, in cui egli ringrazia i dottori Luigi Cardelli ed Ernesto Rossi per l'aiuto portogli nella revisione del volume, ed una introduzione, con bibliografia, di Luigi Einaudi.

9. *Un trentennio di lotte politiche (1894-1922)*. - Roma, Collezione meridionale editrice, 1930. Un vol. in-8° di pagine xxii-480.

E' una raccolta di venti saggi, articoli, discorsi del De Viti, nei quali si contiene la storia del pensiero politico e dell'azione pratica del De Viti e del gruppo, di cui egli potè, dal 1894 al 1922, essere considerato il capo. Una suggestiva avvertenza chiarisce quale posizione avesse preso il De Viti contro i gruppi privilegiati o anelanti a privilegi, prima, durante e dopo la guerra. I saggi finiscono col 1922, quando col l'avvento del fascismo, il gruppo liberista del De Viti si sciolse. Una accurata « nota storica » del dott. Umberto Zanotti-Bianco, direttore della « Collezione meridionale » espone le vicende del movimento antiprotezionista in Italia, ed una appendice del dott. Ernesto Rossi narra le vicende della questione doganale dopo la guerra e dell'accentuarsi più recente del protezionismo.

LIBRO PRIMO

ENTRATE
PATRIMONIALI
E
TASSE

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILOSOPHY

BY JOHN DEWEY

1919

CHICAGO

CAPITOLO I.

TEORIA DELLA PRODUZIONE DEI BENI PUBBLICI

SOMMARIO: Il problema finanziario o economico-pubblico. — Il metodo logico dell'indagine finanziaria. — Il bisogno collettivo. — Classificazione dei bisogni collettivi. — Il soggetto agente. — Stato assoluto e Stato popolare. — I servizi pubblici. — La divisione del lavoro tra l'impresa pubblica e la privata. — La necessaria connessione economica tra le due.

§ 1. - IL PROBLEMA FINANZIARIO. — Il fenomeno finanziario o tributario è problema concreto assai complesso; poichè la sua soluzione richiede l'ausilio di più discipline, ognuna delle quali ne studia una parte.

È fattore di primissima importanza nelle vicende storiche dei popoli; senza comprenderlo e tenerne conto, si può fare la storia descrittiva e drammatica delle guerre e delle rivoluzioni, ma non se ne dà la spiegazione. Per esempio, non si spiegherebbe il contenuto economico e tributario, da lungo tempo preparato, della rivoluzione francese; non si spiegherebbero le lotte tenaci e secolari sostenute in Inghilterra dal popolo — rappresentato, secondo le epoche, da gruppi sociali diversi — contro la corona per la conquista del regime rappresentativo; non si spiegherebbe la lotta tra l'autorità laica e il Vaticano per le temporalità, consistenti in gran parte in privilegi tributari; non si comprenderebbe la guerra d'indipendenza degli Stati Uniti, dichiarata al grido *No taxation without representation*. E così di seguito.

Con la conquista del regime rappresentativo, il fenomeno

tributario si è tradotto in disposizioni del diritto positivo statutario degli Stati moderni, rendendo così più diretti i legami tra la scienza della finanza e il diritto costituzionale (1).

Ha connessioni con i principii generali del diritto privato nella interpretazione delle leggi, per risolvere le contestazioni che nascono tra fisco e contribuenti. Ma fa parte del diritto pubblico in generale, se si ammette in teoria o se è già riconosciuto dalla legislazione positiva, che i rapporti tra Stato e cittadini sono regolati da norme giuridiche diverse da quelle che regolano i rapporti tra privati e privati.

Ma la disciplina, che dà la prima necessaria e fondamentale spiegazione del fenomeno finanziario, è l'economia politica.

L'attività finanziaria è anzitutto l'attività economica dello Stato.

§ 2. — L'economia privata studia l'attività dell'individuo, diretta al soddisfacimento di bisogni individuali; l'economia pubblica o finanziaria studia l'attività produttrice dello Stato, diretta al soddisfacimento di bisogni collettivi.

Questo parallelo dà il concetto di prima approssimazione.

In economia privata, l'attività produttrice nasce dal *bisogno*, cioè da una sensazione penosa, che spinge l'individuo ad acquistare, in un dato tempo e in una data quantità, « beni economici », che egli ritiene atti a soddisfare il bisogno, cioè a farlo uscire dallo stato penoso originario, e finisce con l'acquisto o, secondo altri, con l'acquisto e il consumo di detti beni. La scienza economica, presupponendo che l'individuo sia mosso in queste sue azioni unicamente dal desiderio di rendere massimi i suoi piaceri, o minimi i suoi dolori, ricerca le leggi che regolano questa attività economica: « Quali beni produrrà di preferenza? In che quantità? ecc. ».

(1) Art. 24 dello statuto: « Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge ».

Art. 25. « Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato ».

Art. 30. « Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle camere e sanzionato dal Re ».

Art. 31. « Il debito pubblico è garantito ».

Analogamente in finanza: l'attività economica dello Stato nasce dal *bisogno collettivo*, cioè da una sensazione penosa degli individui che compongono l'organismo sociale, che li spinge alla produzione di beni che essi ritengono atti a soddisfare il bisogno collettivo, e finisce con la produzione periodica di detti beni nella quantità voluta.

Come il bisogno individuale è una premessa di fatto del problema economico, così il bisogno collettivo è una premessa di fatto del problema finanziario (1).

In finanza pura si assume, anzitutto, che l'uomo sia mosso ad agire nella produzione dei beni pubblici dagli stessi motivi che lo spingono ad operare nella produzione dei beni privati, e si ricercano le leggi che regolano l'attività economica del gruppo sociale.

Questa è la premessa edonistica. Il cittadino, nel partecipare all'attività finanziaria, si comporta rispetto agli altri consociati come, nell'attività economico-privata, l'uomo si comporta rispetto al suo vicino. Se poi il suo egoismo individuale possa subire, nell'aggregato sociale, attenuazioni maggiori di quel che non avvenga nel campo dell'economia privata, è questione che non si esclude. Anzi, la considerazione che all'egoismo individuale si aggiunge quello di specie, e la circostanza che ognuno opera di concerto con altri e quindi con maggiore sicurezza che il sacrificio di molti raggiungerà il fine per cui il suo sacrificio individuale sarebbe andato perduto, fanno ritenere che i moventi altruistici dei singoli individui trovino, nell'economia finanziaria, un campo più vasto di esplicazione; ma ciò, quando avviene e nella misura in cui avviene, richiede una concreta dimostrazione, caso per caso, perchè non può essere che una deviazione dal principio generale (2).

Invece da questo derivano due corollari che si assumono come premesse della nostra indagine:

(1) Ciò vuol dire che non si discute quali *debbano essere o non essere* i bisogni collettivi; ma non significa che non debbano essere analizzati per quel che *sono* (vedi nota seguente).

(2) Questa osservazione è rivolta specialmente a coloro che paragonano la società politica alla famiglia e pretendono *a priori* che il membro dell'una si comporti rispetto ai consociati, come il membro dell'altra rispetto a componenti della famiglia.

a) che i membri della collettività mirano, concordi, a che i beni pubblici sieno prodotti secondo la legge del minimo mezzo, perchè, quanto minore ne sarà il costo, tanto minore sarà per essi l'onere tributario;

b) che ogni cittadino tende a massimizzare il suo proprio consumo di beni pubblici, pagando il meno possibile in confronto dei suoi vicini.

La scienza finanziaria, dunque, trasporta il principio del valore dall'economia privata nel campo della economia pubblica; essa indaga le condizioni cui deve sottostare l'attività produttrice dello Stato, affinchè la *scelta dei servizi pubblici da produrre, la determinazione delle loro rispettive quantità, la distribuzione del costo tra i consumatori, ecc.*, avvengano secondo il principio del valore, cioè con il minor possibile sperpero di ricchezza privata, per la soddisfazione massima dei bisogni collettivi.

In conclusione, i fenomeni finanziari rientrano nel quadro di una « teoria della produzione e del consumo dei beni pubblici », così come i fenomeni economici rientrano nel quadro di una « teoria della produzione e del consumo dei beni privati ». All'individuo, soggetto agente di questa, va sostituito lo Stato, e al bisogno individuale il bisogno collettivo.

Partendo dalle analogie che ogni fenomeno finanziario ha col fenomeno economico correlativo, la finanza studia le differenze.

§ 3. - IL CARATTERE METODOLOGICO. — La differenza da cui è forse preferibile cominciare, si riferisce al carattere e metodo delle due indagini teoriche.

La finanza è scienza *concreta*; cioè, deve finire nel fenomeno reale; mentre l'economia è scienza astratta, in quanto pone i problemi isolando il principio di cui cerca la legge, cioè, *astruendo* dalle altre circostanze che lo complicano nella realtà storica o politica (1).

(1) Noto qui una volta per tutte, che adopero le parole « astratto » e « concreto » nel significato tecnico-logico che ad esse è stato assegnato dallo SPENCER nella *Classificazione delle scienze*, dal CAIRNES nel suo *Carattere e metodo logico dell'eco-*

La scienza non si preoccupa di dare norme dell'operare, ma cerca le cause o le condizioni, per cui si opera in un dato modo. Essa vuole semplicemente conoscere, *sapere*, e quindi studia obiettivamente alcuni fatti, e cerca di spiegarli scoprendo i rapporti che li legano ad altri fenomeni da cui sembrano determinati, o ad altri fenomeni a cui sembra che diano luogo, o ad altri con cui sembra che coesistano. La scienza economica, per es., nulla ha da dire contro o in favore della *libera concorrenza, del monopolio, del protezionismo, dell'inflazionismo, ecc.*; essa accerta semplicemente *le cause* che determinano l'uno o l'altro sistema, e gli effetti che ne nascono, nonchè i rapporti che li legano ad altri fenomeni.

Similmente, l'economia finanziaria studia oggettivamente i fenomeni finanziari, senza preferenze aprioristiche e senza voler dare norme all'azione politica. La considerazione che essa, nelle sue indagini, cerca di avvicinarsi più che sia possibile alla realtà, e quindi si sforza di studiare il fenomeno reale, tenendo conto di tutti gli elementi di fatto che lo compongono, ci dice semplicemente che essa è una scienza concreta, in confronto di altre scienze più astratte. Da ciò deriva questa importante conseguenza di metodo, che la finanza non può usare dell'astrazione logica, nella misura in cui può l'economia.

§ 4. - IL BISOGNO COLLETTIVO. — La seconda differenza è quella che intercede tra bisogno individuale e bisogno collettivo.

Anzitutto, il bisogno collettivo presuppone l'esistenza di una collettività; cioè, sorge per il fatto della convivenza sociale. Finchè l'uomo vive isolato si può concepire solo l'esistenza di bisogni individuali; quando egli passa da uno stato di isolamento alla vita sociale, sorgono allora e si aggiungono, ai bisogni individuali preesistenti, una serie di esigenze che prima non esistevano. L'individuo sentirà, per es., il bisogno che la sua persona e i suoi beni vengano difesi contro gli attacchi di altri consociati; e poi sentirà il bisogno di risolvere in qualche modo le liti

nomia e già seguito e illustrato da me nel *Carattere teorico dell'economia finanziaria* (Roma, 1888).

che sorgono tra lui e gli altri individui, con i quali è legato da rapporti economici, etici, politici, e infine — passando dalla convivenza dei varî gruppi sociali nell'interno di un aggregato politico, alla convivenza dei varî aggregati politici nella più ampia collettività internazionale — sentirà il bisogno della difesa esterna e della sistemazione dei rapporti che lo legano ad altre nazioni. Questo genere di bisogni, che nascono in una collettività per il fatto della vita sociale, li chiamiamo *bisogni collettivi*. Ma anch'essi, in ultima analisi, sono *sentiti* dall'individuo. La parola *collettivo* non deve trarci in inganno, facendoci credere che si tratti di bisogni sentiti dalla collettività, come se questa fosse un organismo senziente, capace di avvertire piacere e dolore.

Solo l'individuo può sentire dolore e piacere, epperò sotto questo rispetto i bisogni della collettività non differiscono dai bisogni individuali, in quanto entrambi originano dall'individuo. Costui, per es., teme che il vicino attenti alla sua proprietà; ma anche il vicino nutre lo stesso timore rispetto a lui. Ed entrambi lo nutrono verso altri, che li ripagano con la stessa moneta. Così una serie di bisogni individuali si trasforma nel bisogno collettivo, che domanda la difesa della proprietà individuale contro l'attacco eventuale dei ladri.

Invece, il bisogno individuale è quello che nasce e resta nella vita dell'uomo isolato o che si suppone isolato. Egli non ha bisogno di difendere la sua proprietà contro ladri che non esistono; ma sente la sofferenza della fame e della sete, e domanda pane ed acqua.

La seconda caratteristica dei bisogni collettivi è che essi nascono da un qualche « contrasto » di interessi che si manifesta tra i gruppi componenti la collettività nazionale e internazionale; per cui si è sempre detto che « lo Stato interviene per regolare e rendere possibile la coesistenza delle loro attività antagonistiche ».

Tenendo presente questi due concetti fondamentali, è facile non confondere il *bisogno collettivo* col *bisogno generale*. Quest'ultimo è *omogeneo* per tutti i singoli componenti la collettività, cioè è la somma aritmetica di bisogni individuali. Il biso-

gno di pane, per es., è un bisogno generalissimo, ed è misurato dalla somma aritmetica dei bisogni di pane sentiti individualmente da tutti i singoli consumatori.

Il bisogno collettivo, invece, appunto perchè sorge da un contrasto di interessi, non è omogeneo per tutti; quindi è rappresentato, non dalla somma aritmetica di bisogni individuali, ma dalla *somma algebrica* di quantità positive e negative, cioè del bisogno positivo, che sentono alcuni perchè un certo servizio sia prodotto, e del bisogno negativo, che sentono altri perchè quel servizio non sia prodotto, oppure lo sia in misura diversa di come vorrebbero altri, poichè, tra coloro che lo domandano, variano gli apprezzamenti utilitari.

Ora è imperativo che questi contrasti sieno eliminati o conciliati, per arrivare alla determinazione del bisogno collettivo, alla cui soddisfazione si vuol provvedere.

Di qua la differenza che, nell'economia privata, ogni bisogno individuale è soddisfatto nella misura della domanda di ogni individuo, e la domanda globale è la somma aritmetica delle domande individuali; mentre, nell'economia finanziaria, la domanda collettiva è la risultante degli apprezzamenti antagonisti dei vari gruppi e individui. Così, il cappellaio produce tanti cappelli quanti sono esattamente gl'individui che li richiedono e non prende in conto coloro che non portano cappelli; ma, se lo Stato fornisce il copricapo ai soldati, deve produrne tanti quanti sono i soldati, compresi quelli che non li richiedono (1).

§ 5. - CLASSIFICAZIONE DEI BISOGNI COLLETTIVI. — I bisogni collettivi più antichi, la cui soddisfazione costituisce funzione oramai necessaria in ogni Stato antico e moderno sono: la

(1) Desidero avvertire gli studiosi che il concetto che qui si dà del bisogno collettivo non coincide con alcuna delle definizioni correnti, nè con quella adottata dal Prof. Pantaleoni (*Erotemi*, vol. II, pag. 1 a 44). Il quale prende come fondamento di divisione la scelta di « un mezzo con cui realizzare il postulato edonistico, di modo che sieno *individuali* i bisogni che saranno soddisfatti col minimo sacrificio « o col massimo utile, *se ogni individuo* agisce da sè e per sè, e collettivi i bisogni « in cui realizzasi questa condizione mediante l'opera consociata ».

Ritengo errato il *fundamentum divisionis*, che si riferisce al mezzo più economico di produzione del bene, e non tenta l'analisi della natura del bisogno, che pre-

difesa delle persone e dei beni contro i nemici interni; la difesa del territorio nazionale contro i nemici esterni. Questo è il primo gruppo dei bisogni collettivi, che sono consolidati nella vita di ogni Stato; ma la sfera di essi oggi è generalmente più ampia e tende ad estendersi sempre più, appunto perchè, con l'intensificarsi della vita sociale, crescono le cause di attrito, si rende sempre più facile e più frequente il contrasto di interessi tra i consociati. L'attività dello Stato, quindi, non si limita più alla difesa delle persone e dei beni, ma può entrare ovunque siano interessi contrastanti, che convenga conciliare e fare coesistere.

Infatti, a quel primo gruppo si è aggiunta una seconda categoria di bisogni collettivi che sono, all'origine, bisogni individuali, ma che hanno subite modificazioni pel fatto della convivenza sociale. Così, quello dell'igiene personale e domestica è un bisogno individuale, che l'uomo isolato sente; ma che, nella vita sociale, acquista un carattere collettivo addizionale, per le ripercussioni che può esercitare sulla società circostante, quando vi sia pericolo di contagio. Lo Stato interviene a difesa della collettività, per impedire che persone e cose infette diventino sorgente di epidemie; e lo fa sia imponendo regole igieniche ai privati, sia producendo esso medesimo servizi igienici.

Un terzo gruppo di bisogni collettivi è formato da bisogni, che erano originariamente individuali e tali restano nella vita sociale, ma che acquistano un elemento collettivo a causa della crescente divisione del lavoro, in forza della quale, il gruppo produttore viene talvolta a trovarsi in una posizione di quasi monopolio, e i gruppi consumatori cadono alla sua mercè. L'acqua, senza dubbio, soddisfa un bisogno individuale; ma se in una città sorge un gruppo distributore dell'acqua a tutte le abitazioni, e queste non sono più provviste di serbatoi di

cede la produzione. La natura del bisogno non cambia, a seconda che la produzione del bene sia affidata all'impresa individuale o all'impresa *consociata*.

Aggiungasi che anche l'opera consociata può essere un'impresa privata. Non si dirà che il bisogno di pane è bisogno individuale se l'organo più economico di produzione è la massaia domestica, e che diventi bisogno collettivo se alla singola massaia si sostituisce una società cooperativa di tutte le massaie d'Italia.

acqua piovana e quindi sono impotenti ad alimentare qualunque forma di concorrenza, il produttore diventa monopolista di fatto, per tempo più o meno lungo.

Questo rapporto di dipendenza tra produttore e consumatori dà luogo a un contrasto di interessi, che può provocare l'intervento dello Stato; in tal caso, lo Stato non interviene come produttore e distributore di acqua, ma come organo di difesa di gruppi sopraffatti, contro un gruppo sopraffattore.

In conclusione, nella classificazione dei bisogni collettivi si può tracciare una scala per gradi di urgenza rispetto all'uomo sociale, cominciando dalla difesa del territorio, senza di che non esiste un aggregato sociale autonomo, e finendo alla difesa igienica della collettività contro i pericoli del contagio, non che alla difesa economica contro il monopolio privato.

§ 6. - IL SUBIETTO AGENTE. — Lo Stato, quale subietto agente finanziario, non è una persona fisica, come è *l'homo oeconomicus* dell'economia; è una persona giuridica, è l'organo politico, che talvolta riassume in sè, e talvolta rappresenta, e in ogni caso opera per conto di tutta la collettività.

I motivi e i bisogni che spingono lo Stato alla produzione di beni pubblici, sono un risultato dei motivi e dei bisogni degli individui e dei gruppi che *di fatto* hanno concorso alla formazione del calcolo finanziario. Perciò la indagine teorica deve scomporre, per quanto è possibile, il calcolo finanziario nei calcoli economici degli individui o dei gruppi, che ne sono gli elementi costitutivi.

Questo è un principio fondamentale (1). Ma per ciò fare,

(1) Ma non si può dire che sia correntemente accettato da chi ama definire i bisogni e i fini dello Stato, al di fuori degli individui. Or non si possono concepire apprezzamenti collettivi, che non siano risultato di apprezzamenti individuali.

Ciò non significa — come alcuni mostrano di credere — che gli apprezzamenti utilitari, che regolano la condotta economica degli individui, non possano subire modificazioni, quando questi stessi individui operano come membri della collettività politica.

È noto, anzi, che gli apprezzamenti economici di ogni individuo mutano, o si modificano, secondo l'ambiente in cui lo stesso individuo si trova. E l'ambiente della economia statale non è identico a quello della economia privata.

Comunque, per la teoria basta riconoscere, che il calcolo finanziario è un risul-

bisogna anzitutto riportarsi alla costituzione politica, che vi-ge in un paese a un dato momento, per sapere quali bisogni e interessi individuali e di gruppo concorrono alla formazione del calcolo finanziario, e quali eventualmente ne sono esclusi.

Nella storia si conoscono due opposte tendenze, che portano a due tipi estremi di costituzioni politiche: — quella dello Stato assoluto — sia personale che oligarchico — e quella dello Stato popolare.

Nel primo, la persona del sovrano o la casta dominante ha esclusivamente il potere e lo esercita in condizione di monopolio di diritto o di fatto. Il che le consente, nella produzione dei beni pubblici, di scegliere quelli che ridondano a suo esclusivo o prevalente vantaggio, e di metterne il costo a carico esclusivo o prevalente delle classi soggette.

In altre parole, *mutatis mutandis*, si riproduce, nella economia finanziaria, il caso del monopolio privato. In forme diverse — che vanno ricercate e definite — la classe governante realizza e le classi governate pagano prezzi di monopolio (1).

§ 7. — Al tipo dello Stato assoluto, o monopolistico, si oppone il tipo dello Stato popolare, nel quale, nonchè supporre che una classe abbia di diritto o di fatto il monopolio del governo, si pone la premessa che, nella libera competizione di gruppi sociali e di partiti, ogni classe può arrivare al potere, e arrivati, deve restare sotto il sindacato continuo della collettività.

Si realizzano così, almeno in *teoria pura*, le condizioni tipiche della libera concorrenza. Infatti, l'elemento caratteristico della libera concorrenza sta in ciò, — che, in ogni momento, ad un

tato degli apprezzamenti individuali dei membri o di una parte dei membri che compongono la collettività politica, e non di precetti morali o di dettami e di imposizioni di forze esterne.

(1) I nostri prezzi di monopolio sono i così detti « prezzi politici » di quegli economisti che restano attaccati alla sorpassata concezione di considerare i problemi della economia finanziaria come teoricamente avulsi dai fenomeni della economia privata.

Sarebbero più logici se negassero anche al prezzo di monopolio il carattere di prezzo economico, per serbare questa denominazione ai soli prezzi di concorrenza e di costo!

gruppo produttore se ne può *sostituire* un altro, proveniente dalla massa dei consumatori. Più la sostituzione è facile, e più si realizza la posizione di libera concorrenza. Orbene nello Stato democratico, in cui si suppone che ogni gruppo sociale, nella forma di partito, possa conquistare il potere, si ripete un fenomeno consimile di avvicendamento e di sostituzione reciproca, che porta al potere il gruppo ritenuto dalla collettività, in un dato momento, più atto alla produzione dei servizi pubblici.

Ora, da questo concetto di sostituzione, si passa facilmente a quello della « cooperativa ». Infatti, basta immaginare che l'avvicendamento dei gruppi al governo avvenga con sufficiente rapidità, per arrivare al risultato-limite di considerare come praticamente identici i gruppi che sono a turno governanti e governati. Ciò richiama appunto il concetto della cooperativa, il cui carattere elementare sta nella *identità personale tra produttori e consumatori*. Quindi, possiamo considerare lo Stato democratico come quello che si avvicina alla figura economica della cooperativa. In esso infatti si presume che vi sia identità personale tra produttori e consumatori, in quanto tutti i cittadini che pagano imposte sono anche i cittadini che consumano i servizi pubblici.

Questa concezione teorica ha la sua base storica nel principio adottato da tutte le costituzioni moderne, secondo il quale « i contribuenti votano le imposte ».

Nelle due ipotesi, viene di conseguenza che lo Stato popolare, o cooperativo, fornisce i servizi pubblici a prezzo di costo.

§ 8. — Queste due forme di costituzioni politiche sono due tipi estremi, che prendiamo come due ipotesi astratte, o due casi-limite, tra cui sono comprese tutte le possibili combinazioni storico-concrete. In teoria pura, si possono studiare i fenomeni finanziari, sia nella ipotesi della costituzione politica *assoluta*, che in quella della costituzione *popolare*; ma in teoria concreta, per spiegare i fenomeni finanziari, bisogna di regola risalire alla combinazione delle due premesse; poichè nella realtà non esiste un governo assoluto, in cui la volontà del so-

vano non subisca l'influenza modificatrice dell'ambiente, nè una costituzione democratica, in cui la classe che governa non abbia una posizione di monopolio relativo.

Non di meno si può notare che, nell'evoluzione storica, lo Stato monopolistico non rappresenta un punto di riposo, di quiete, di equilibrio. La classe dominante ha finito sempre con lo sfruttare la posizione di monopolio politico per massimizzare i propri consumi pubblici a spese della collettività. Ond'è che la posizione di monopolio della classe dominante provoca la reazione dei gruppi sociali soggetti e suscita quella lotta che, secondo il temperamento dei popoli, in un tempo più o meno lungo, con mezzi più o meno violenti, porta alla caduta dell'impresa monopolistica. I popoli dunque si muovono verso una organizzazione popolare, verso lo Stato cooperativo, che costituisce, in economia finanziaria, un punto di arrivo e di equilibrio politico.

Accettando questa tendenza come un dato di fatto, studieremo i fenomeni finanziari, anzitutto, facendo l'ipotesi dello Stato a tipo cooperativo, e trattando il fattore del monopolio come una forza perturbatrice.

Si badi, però, che questa ultima premessa non è condizione necessaria, per costruire una finanza teorica; poichè trattandosi di un'indagine storico-concreta, bisogna sempre riportare i fenomeni finanziari alla combinazione delle due cause operanti, per quella che essa è di fatto in ogni dato luogo e momento.

§ 9. - I SERVIZI PUBBLICI. — Ai beni che lo Stato produce per soddisfare bisogni della collettività diamo il nome di *servizi pubblici*; con che intendiamo riferirci al fatto che sono prodotti dall'ente pubblico, non che servono al pubblico.

Al concetto di *bisogno collettivo* risponde quello di bene o servizio *pubblico*; l'uno è sentito dalla collettività; l'altro è prodotto dallo Stato (1).

(1) Qualche volta si dice « bisogno pubblico »; ma la espressione non è corretta, a meno che non la si adoperi in senso elitico, per dire che trattasi di un « bisogno collettivo a cui provvede l'ente pubblico ».

Ogni intervento dello Stato, tendente a soddisfare un bisogno collettivo, dà luogo alla produzione di un servizio o bene pubblico. Non è, cioè, necessario che lo Stato sostituisca a pieno l'impresa privata; basta che intervenga per regolarne in qualche modo il funzionamento. Così, per es., se le imprese ferroviarie trascurano nei passaggi a livello di garantire la incolumità delle persone e del bestiame, se abusano delle tariffe per favorire alcuni traffici e danneggiare altri, lo Stato può intervenire per eliminare questi precisi inconvenienti, e non è necessario che, per eliminarli, statizzi le ferrovie. In ogni caso, dunque, sia di intervento parziale che di statizzazione finale, diremo che lo Stato produce un servizio pubblico o un bene pubblico o una utilità pubblica.

Questa è soltanto la definizione delle parole. Da essa non deriva logicamente, che lo Stato è o debba essere l'esclusivo produttore dei beni destinati a soddisfare tutti i bisogni collettivi, nè che l'impresa privata è o debba essere l'esclusivo produttore dei beni destinati a soddisfare tutti i bisogni individuali. Questa netta divisione del lavoro non esiste in fatto; poichè talvolta lo Stato produce beni destinati a soddisfare bisogni individuali, e talvolta l'impresa privata produce beni destinati a soddisfare bisogni collettivi. Anzi, si può rilevare che non esiste quasi servizio pubblico, di cui non si trovi il germe nell'economia privata e che questo germe non vi si sviluppi, anche solo come funzione integratrice, sempre che lo Stato si addimostri insufficiente. Le antiche compagnie di ventura, le moderne imprese di vigilanza notturna, l'istituto dei *detectives* privati, i giudici arbitrali, le guardie campestri, sono esempi notevoli, appunto perchè rientrano nel gruppo di quei servizi pubblici, che sono funzioni originarie ormai consolidate in ogni Stato moderno.

Ma assai più numerosi sono gli esempi che possono trarsi dal secondo gruppo dei servizi pubblici, che si avviano a consolidarsi nell'azienda statale, come la viabilità, le comunicazioni postali, la pubblica istruzione; e ancora più numerosi sono quelli che si riscontrano nel gruppo dei servizi pubblici

che stanno al margine e che, nell'attuale momento storico, sono prodotti talvolta dallo Stato e talvolta dall'impresa privata: telefoni, telegrafi, ferrovie, linee di navigazione, ecc.

Ora, se si vuole cercare la legge della divisione del lavoro produttivo tra l'impresa pubblica e la privata, bisogna determinare le condizioni sotto le quali la produzione di un bene è passato di fatto, o tende a passare, dall'impresa privata alla pubblica e viceversa.

§ 10. - LA DIVISIONE DEL LAVORO TRA IMPRESA PUBBLICA E IMPRESA PRIVATA. — Si faccia prima la ipotesi di uno Stato a base popolare, in cui non esistano conflitti di interessi tra la classe governante e le classi governate, ovvero si assuma che la classe governante si ispiri soltanto all'interesse delle classi governate, cioè, si supponga l'assenza di cause politiche perturbatrici. Segue che solo il principio economico del massimo tornaconto può determinare la divisione delle funzioni produttive tra l'impresa pubblica e la privata. È il principio che regola la divisione del lavoro in generale, con la seguente differenza, che, mentre nell'economia privata di scambio il limite della divisione del lavoro è dato dal massimo tornaconto *comparato*, nell'economia pubblica il limite è dato dal massimo tornaconto *assoluto*. Poichè si tratta di un'impresa collettiva di uso, che può avocare a sè la produzione di tutti i beni, in cui realizzi un vantaggio assoluto, in confronto delle imprese private.

Stabilito questo principio generale, possiamo precisare come esso operi in concreto rispetto ai tre gruppi dei servizi collettivi.

1. — Per i bisogni del primo gruppo, il principio del minimo mezzo nasce dalla natura dei contrasti che dividono i consociati, per cui lo Stato si presenta come l'organo che, stando al di fuori e al di sopra dei gruppi contendenti, è più atto a comporne gl'interessi. Lo stesso non potrebbe ripetersi dei bisogni generali. Quindi è che l'ordinamento della difesa esterna, l'amministrazione della giustizia e l'ordinamento della sicurezza pubblica interna sono sempre stati ritenuti ser-

vizi pubblici ormai consolidati nell'azienda di ogni Stato moderno.

Sono casi-limite, per i quali non si discute del costo allo scopo di affidarne o non affidarne la produzione all'azienda che spende meno, ma solo allo scopo di portare la spesa che sostiene lo Stato al livello di quella che sosterebbe l'impresa privata.

2. — Invece, per la seconda e per la terza categoria dei bisogni collettivi, la spesa che lo Stato sostiene in confronto dell'impresa privata, diventa un elemento positivo e decisivo del problema. Fatto il bilancio della qualità del servizio e del suo costo, nel confronto tra l'impresa pubblica e la privata, il risultato decide della convenienza che la produzione sia tenuta dall'impresa privata, o sia assunta dallo Stato.

3. — Una circostanza importante in questo calcolo è di vedere se l'impresa privata, lasciata a sè, riesca a crearsi una posizione di monopolio; poichè, ammesso che lo Stato venda a prezzo di costo, esso annulla, a beneficio della collettività, il prezzo di monopolio dell'impresa privata; il che è vero anche nel caso in cui il monopolista privato sia miglior produttore dello Stato, a condizione però che il maggior costo della impresa statale non superi l'extraprofitto del monopolista privato. Finchè sussiste una differenza tra il prezzo del monopolista privato e il prezzo di costo dell'impresa pubblica, questa differenza diminuisce il prezzo del servizio a vantaggio della collettività (1).

Se poi lo Stato impone ai cittadini consumatori lo stesso

(1) Vi ha chi, prendendo la società nel suo insieme, dimostra che la sostituzione dell'impresa statale più costosa all'impresa privata più economica, implica distruzione assoluta di ricchezza. Il che è ovvio; ma questa considerazione, messa innanzi per difendere il monopolio privato contro l'impresa pubblica, mutila il problema, perchè tiene conto della produzione e dimentica la ripartizione, che è parte integrante e preponderante del problema concreto.

Poniamo che il monopolista privato ottenga un prodotto netto di 100 con la spesa di 60, mentre lo Stato, per lo stesso prodotto, spenda 70; è ovvio che lo Stato ha distrutta ricchezza per 10; ma neppure è opinabile che, nel primo caso, il guadagno di 40 va ad esclusivo vantaggio dell'unico monopolista, mentre nel secondo il guadagno di 30 si ripartisce tra tutti i componenti della collettività.

È quindi inutile discutere, se sia preferibile che la ricchezza nazionale cresca di

prezzo del monopolista privato, allora questa differenza andrà a beneficio dell'erario pubblico, e, quindi, indirettamente, della stessa collettività.

Quando queste tre condizioni concorrono, diventa irresistibile la corrente dell'opinione pubblica, per il passaggio della produzione dei beni dai privati allo Stato.

§ 11. — Viceversa, si può considerare come un corollario del principio precedente, che, quando vengono a mancare per qualche ragione le condizioni precedenti, si determina la corrente opposta, fondata sulla convenienza economica che dalla produzione di Stato si ritorni alla produzione privata.

Similmente, come un corollario dello stesso principio è da considerarsi il secondo aspetto del problema, che contempla il caso in cui lo Stato produce beni destinati a soddisfare bisogni individuali. A parità di altre condizioni, la produzione di questi beni tende a passare dall'impresa pubblica alla privata. Di questo caso si ha la manifestazione più importante nella vendita dei beni patrimoniali degli Stati moderni, di cui si darà una più completa teoria nel capitolo seguente.

Si può ora concludere che, nell'assenza di cause politiche perturbatrici, l'impresa pubblica tende a specializzarsi nella produzione di beni destinati a soddisfare bisogni collettivi, a condizione e sino al limite in cui essa produce più economicamente dell'impresa privata.

La delimitazione non è data da una linea che fissi stabilmente e *a priori* le funzioni produttive dello Stato. Considerando specialmente lo sviluppo dei bisogni collettivi del secondo e del terzo gruppo, al margine esiste continua comunicazione tra le due imprese e la linea di confine si sposta continuamente, secondo il principio del minimo mezzo, che re-

40 a vantaggio di pochi, o cresca di 30 a vantaggio di tutti; poichè è prevedibile che prevarrà la prima soluzione, se lo Stato è dominato dal monopolista, e prevarrà la seconda se è dominato dalla massa dei consumatori.

Del resto, non è diverso il fenomeno che offre una cooperativa, la quale può essere e di solito è più costosa dell'impresa privata, e nondimeno riesce vantaggiosa ai soci, pur che venda sotto al prezzo dell'impresa privata di monopolio.

gola la divisione del lavoro tra tutte le imprese, al fine di rendere più economico l'intero organismo della produzione dei beni, sia pubblici che privati.

Lo Stato è una di queste aziende specializzate nella produzione di una data categoria di beni (1).

§ 12. - IL FATTORE POLITICO. — Abbiamo finora ragionato nella ipotesi che il principio del massimo tornaconto economico non sia turbato dall'intervento di cause politiche. Invece, un elemento politico, più o meno attivo, fa parte quasi sempre del fenomeno finanziario concreto, e quindi bisogna tenerne conto.

Negli Stati del vecchio regime, la finanza patrimoniale è un caso tipico di turbativa che le cause politiche esercitano sull'azione delle cause economiche. Poichè i beni patrimoniali dello Stato, — come si dirà in seguito — si conservano per interesse politico della classe dominante, quando già l'in-

(1) I. - Metto in guardia il lettore contro le osservazioni critiche fattemi dal Prof. Pantaleoni (v. *Erotemi di Economia*, vol. II. Nota a pag. 3 e seg.), che mi attribuisce: a) di voler confinare l'attività finanziaria alla soddisfazione di *tutti* i bisogni collettivi e *soltanto* dei bisogni collettivi, con esclusione dell'impresa privata; b) di aver voluto assegnare *a priori*, ossia dare allo Stato *la norma* di quelle che debbono essere le sue funzioni produttive.

Questa critica, se fosse fondata, mi metterebbe in una strana contraddizione con la mia stessa dottrina, esposta fin dal 1886 nel volume *Carattere teorico della economia finanziaria*, e di cui condizione fondamentale è appunto questa: *che i bisogni collettivi sono una premessa di fatto dell'attività economica dello Stato*. Mi si consenta di riprodurre qualche periodo conclusivo: « Come non è necessario « che l'economista discuta quali bisogni l'uomo deve soddisfare e quali non deve; « così non è necessario alla indagine finanziaria discutere dei bisogni dello Stato, « cioè delle sue attribuzioni e delle spese che deve o che non deve incontrare. La « spesa è un presupposto poichè di fatto un'attività finanziaria sorge per la coper- « tura di qualunque spesa, cioè pel raggiungimento di qualunque fine ». « La « diversità delle funzioni pubbliche secondo le varie epoche e i vari paesi è un fatto, « ed è pure un fatto che un'attività finanziaria in ogni caso si svolge per parte « dello Stato » (pag. 59).

Non so quindi spiegarmi come l'equivoco sia nato. Se non che, una cosa è riconoscere che la sfera dei beni pubblici è un dato di fatto dell'attività finanziaria, altra cosa è analizzare e spiegare il fatto medesimo, per ricercare la legge del suo essere e del suo divenire.

Dal concetto che i bisogni collettivi sono una premessa *di fatto* dell'attività finanziaria, altri ha creduto di derivare la conseguenza che tutti i beni, che di *fatto* lo Stato produce, sono *beni pubblici*. Ora, poichè lo Stato, di fatto, produce grano nei suoi terreni in concorrenza coi privati, e produce formaggio nelle vaccherie annesse alle scuole di caseificio, avremo forse il grano pubblico e il grano privato, il for-

teresse economico della collettività ne consiglierebbe la trasformazione.

Anche negli Stati moderni un caso analogo, benchè attenuato, si ha nella lotta che si combatte un po' da per tutto in favore o contro le statizzazioni.

Secondo il principio del massimo tornaconto economico, la statizzazione dovrebbe avvenire, quando fosse dimostrata la maggiore economicità dell'impresa pubblica. Invece essa è combattuta, *a priori*, dai rappresentanti del capitale nel loro particolare interesse, ed è difesa, *a priori*, dai rappresentanti del lavoro nel loro proprio interesse. Perciò può avvenire, o che non si faccia quando converrebbe alla collettività, o che si faccia quando non converrebbe, a seconda che l'azione dello Stato è dominata dalla forza politica del capitale, o dalla forza politica del lavoro.

maggio pubblico e il formaggio privato, così come si può avere una posta pubblica e una posta privata?

Non occorre insistere, per rilevare l'errore in cui si cade, quando si vuole prescindere dalla natura del bisogno — collettivo o individuale — a cui si vuol provvedere.

Si deve partire dal concetto, che esiste una necessaria relazione tra l'attività produttrice dello Stato e una data categoria di bisogni collettivi, e, reciprocamente, tra l'attività produttrice del privato e un'altra data categoria di bisogni individuali. In seconda approssimazione, è pacifico che la linea di confine è variabile, come si è detto nel testo.

II. - Ora Pantaleoni, a traverso quella critica, par che voglia, per esclusione, ribadire il suo noto concetto, che *la caratteristica del fatto finanziario sta nella coattività di azioni umane, per parte di un superiore politico, cioè per parte dello Stato.*

Non ho potuto mai aderire a questa nozione, poichè un elemento di coazione esiste sempre in ogni associazione giuridica di individui, almeno nei limiti dello statuto sociale e per la durata del contratto: esiste nelle società commerciali, in cui il singolo socio deve sottostare alla volontà della maggioranza; esiste, a più forte ragione, e tende a rafforzarsi nei sindacati professionali, nei consorzi, nella chiesa, nel comune, ed esiste nello Stato, dove certamente assume dimensioni massime per grado di forza e per durata di tempo; ma questa differenza di gradi non è sufficiente per caratterizzare i problemi finanziari come diversi dagli altri, nel loro contenuto teorico.

Si può ancora notare, che vi sono beni pubblici rispetto alla cui produzione e consumo non si ravvisa una coazione diversa da quella di un privato monopolista. Trattasi di tutto il gruppo dei cosiddetti servizi pubblici speciali. Dov'è la coazione nel servizio postale?

Invece prendo atto, con soddisfazione, che Pantaleoni, dopo aver distinte le tre possibilità — cioè che il superiore politico governi o nel suo esclusivo interesse, ovvero interpretando l'interesse dei governati, ovvero considerandosi come mandatario di questi — riconosce che, in quest'ultimo caso, lo Stato può trattarsi, nel campo dell'attività economica, come un *regime cooperativistico*. Avevamo su questo punto dissentito per 40 anni!

In ambo i casi è la collettività dei contribuenti che dovrà sostenere il maggior costo di produzione, pagando, nel primo caso, un maggior prezzo all'impresa privata e, nel secondo, maggiori imposte all'impresa pubblica.

Non diversamente avviene delle spese pubbliche fatte per la pressione di interessi di gruppi (casta militare, lavori pubblici, burocrazia, ecc.) e che si sogliono chiamare spese improduttive, per indicare soltanto che sono relativamente meno produttive, che se fossero fatte per soddisfare altri bisogni collettivi o individuali.

Le deviazioni, dovute al fattore politico, aumentano il prezzo che i contribuenti son chiamati a pagare per la produzione dei servizi pubblici; ma non cambiano il fatto, che lo Stato si specializza nella produzione di una data categoria di beni, in confronto delle imprese private.

Ora è precisamente questo fatto che mette in evidenza l'errore di trattare i fenomeni finanziari, come fossero avulsi dall'economia privata, mentre essi fanno parte integrante dell'organismo generale della produzione, dello scambio e del consumo dei beni in generale.

Anzitutto, lo Stato partecipa agli scambi, comperando e vendendo beni privati. Era già stato osservato che esso compera ferro, grano, materiali da costruzione, servizi di lavoratori e di ingegneri, come fanno le aziende private, e quindi concorre alla determinazione dei prezzi e dell'equilibrio economico generale. Ma ciò non è ancora per noi il problema della finanza; il quale nasce in un secondo momento, quando, cioè, lo Stato trasforma il ferro e i servizi personali in beni pubblici. Questa trasformazione è, già per sè, uno scambio economico. I cittadini contribuiscono beni privati, che lo Stato trasforma in beni pubblici; e perciò il rapporto che lega lo Stato produttore ai cittadini consumatori è quello dello scambio, perchè non può essere altro (1). Questo scambio troverà un punto

(1) Si dovrà tornare su questo concetto, il quale, ad onta della evidenza, è negato da coloro che non amano di trattare l'obbligo di pagare imposte come la contro-partita del diritto di ricevere servizi pubblici. Ciò ricorda, in forma attenuata, i tempi in cui l'imposta era il *tributo* che i vinti pagavano al vincitore.

di equilibrio; ma il punto di equilibrio dipenderà dall'insieme degli scambi che ogni contribuente fa nel suo bilancio, ripartendo il suo reddito totale *tra tutti* i suoi consumi, sia di beni pubblici che di beni privati.

Viene in fine un terzo momento, in cui i beni pubblici — dopo che sono stati prodotti — tornano ad influenzare la produzione, lo scambio e il consumo dei beni privati e fanno parte, anche per questa via, dell'equilibrio economico generale. Infatti, diverso è l'equilibrio della produzione e degli scambi privati, a seconda che si ha una buona o una cattiva viabilità, una efficace o non efficace difesa della proprietà, una politica economica protettiva o liberista, e via dicendo.

Riferendosi a questo terzo momento, vi hanno casi in cui si può separare il problema economico privato da quello economico pubblico, per ragioni di metodo, quando si procede per via di astrazione. Così, si può astrarre dal servizio della pubblica sicurezza, se si presume, e se la presunzione è vera in fatto, che esso è eguale per tutte le imprese produttrici private che scambiano i loro prodotti. Allora è come se si cancellasse un termine comune nei due termini di una equazione.

Ma se per poco il problema implica un raffronto tra due Stati o tra due regioni di uno Stato, in cui il servizio della sicurezza non è uniforme, o tra imprese che diversamente utilizzano i servizi pubblici, mal si ragionerebbe astraendo da quella quantità (1).

In conclusione il fenomeno finanziario è parte integrante del fenomeno economico generale.

(1) L'errore dell'indirizzo contrario è dovuto alla così detta economia classica. La quale considerava l'imposta come sottrazione e distruzione definitiva di ricchezza, perpetrata dallo Stato. L'imposta era come la grandine che distrugge parte del prodotto. Quindi l'imposta non era seguita nel suo impiego, dopo il momento che era stata pagata. Donde la conseguenza, che essa era senz'altro equiparata ad una contrazione di offerta di beni disponibili, con tutte le conseguenze errate di questa errata premessa.

La grandine diminuisce la offerta; l'imposta li trasforma in altri beni. Si tornerà sull'argomento. Si veda soprattutto il capitolo IX sulla *Ripartizione economica dell'imposta* (II, *La teoria della traslazione*).

CAPITOLO II.

TEORIA DELLE ENTRATE PATRIMONIALI

SOMMARIO: Il capitale finanziario. — Entrate e spese ordinarie e straordinarie; subordinazione della spesa all'entrata. — Classificazione delle entrate. — Trasformazione dei beni patrimoniali in beni demaniali. — I caratteri economici e giuridici dei beni demaniali. — La finanza patrimoniale del vecchio regime. — La scomparsa delle entrate patrimoniali e il prevalere della finanza tributaria negli Stati moderni. — L'aumento delle spese pubbliche.

§ 13. — Per la produzione dei servizi pubblici, lo Stato ha bisogno di un'ingente massa di beni privati, che formano o si trasformano (1) nel suo capitale fisso e circolante.

Esso costruisce strade, ferrovie, porti, fortezze, scuole, tribunali, musei, biblioteche, corazzate; fa impianti postali, telegrafici, telefonici. Ecco degli esempi di capitale investito o fisso. Accanto, occorre un capitale circolante per il pagamento di salari e stipendi, interessi, quote d'ammortamento del capitale fisso, riparazioni ordinarie, oggetti di cancelleria, riscaldamento, illuminazione, pubblicazioni, e via dicendo.

Lo Stato costituisce il suo capitale come ogni altra azienda. Può, anzitutto, possedere un suo originario patrimonio, da cui ricaverà un reddito annuale. In secondo luogo, può ricorrere al

(1) Non si vogliono qui sollevare discussioni intorno al concetto di « capitale », bastando per ora di dare alla parola il senso in cui viene correntemente adoperata per qualunque impresa privata. Vi ha chi considera capitale il primo versamento di beni diretti (*moneta*), che fanno i sottoscrittori del « capitale sociale ». Vi ha, invece, chi considera capitale l'opificio, il macchinario, il lavoro umano, le materie prime, che servono tecnicamente allo scopo produttivo della società, e in cui sono stati trasformati i beni sottoscritti.

Così per lo Stato: si può considerare come « capitale » l'insieme dei beni pri-

prestito, può ricorrere al prelevamento straordinario di una quota-parte del patrimonio dei cittadini, o al prelevamento annuo di una quota-parte del loro reddito. Indi, con l'offrire al consumo dei cittadini i beni pubblici annualmente prodotti, esige il pagamento di un corrispettivo, con che ricostituisce il capitale di esercizio e inizia il nuovo ciclo produttivo.

I mezzi che lo Stato annualmente si procura ed annualmente spende, si registrano nel suo bilancio come « entrate » e come « spese ». Si prende l'anno come unità di tempo, a cui si riferiscono i bilanci privati e il bilancio dello Stato.

§ 14. — Dal punto di vista contabile le entrate e le spese si distinguono in *ordinarie* e *straordinarie*.

Secondo il regolamento generale di contabilità (art. 37), sono ordinarie le entrate e le spese originate da cause permanenti o dipendenti dal normale andamento della amministrazione; sono straordinarie le altre. La distinzione è vaga; dipende più che altro dall'apprezzamento di chi fa la previsione di bilancio; perciò potrebbe adottarsi questa formula: « *Supponendo che le condizioni iniziali, in cui si fa la previsione, abbiano a continuare, si chiameranno ordinarie le entrate e le spese destinate a riprodursi nei futuri esercizi finanziari; straordinarie quelle destinate a cessare* ».

Il che può dipendere, talvolta, dall'origine e dalla natura della entrata senza riferimento alla spesa, e reciprocamente dalla natura della spesa senza riferimento all'entrata. Ma altra volta, quando si tratta di « quantità », non si può prescindere dalla relazione reciproca che esiste tra la entrata e la spesa.

Così, il reddito patrimoniale dello Stato è di sua natura un'entrata *ordinaria* e resta tale anche se viene impiegato in una

vati che i cittadini versano come tributi, ovvero il ferro, gli edifici, il lavoro degli impiegati, ecc., in cui lo Stato trasforma i beni privati.

La definizione del « capitale » è tra tutte la più elastica, e lascia la maggiore libertà di scelta. Per cui importa soprattutto di fissare il significato in cui la parola è adoperata e di non modificarlo, — anche inavvertitamente, — nel corso del ragionamento. Ad evitare gli equivoci è bene riferirsi, meglio che alle parole, ad alcuni concetti fondamentali, come, per es., alla nozione di beni strumentali e di beni diretti.

spesa straordinaria. Invece la vendita del patrimonio dà luogo ad un'entrata di sua natura straordinaria, perchè può realizzarsi una volta tanto, e resta tale, anche se viene impiegata in una spesa ordinaria.

La spesa per l'amministrazione della giustizia, per l'esercito, per la manutenzione delle strade, ecc., è ordinaria, ma deve essere contenuta entro certi limiti di quantità, che dipendono dall'entrata. Al punto di equilibrio, anche l'entrata corrispondente è ordinaria. Invece un'imposta sul patrimonio dei cittadini, che sia adottata per provvedere alle spese di guerra, è un esempio di entrata che è straordinaria di sua natura, ma lo è anche perchè serve a coprire una spesa straordinaria. In questo caso parrebbe che l'ammontare dell'entrata dipenda dall'ammontare della spesa, e non viceversa. Trattasi, invece, di un caso limite, in cui si è disposti al sacrificio estremo, pur di fare e vincere la guerra; ma la possibilità di fare e vincere la guerra dipende, in ultima analisi, dai mezzi disponibili.

Perciò si può affermare questo principio generale: che l'entità della spesa è condizionata dall'entrata, e non viceversa.

Questa verità, ovvia nel bilancio dei privati, trova una apparente eccezione nel bilancio statale, pel quale vige il principio che prima si votano le spese, e poi si provvede alle entrate. Ma questo principio ha un valore meramente formale e di procedura parlamentare. Infatti, il bilancio dello Stato, nei paesi moderni a regime rappresentativo, è un derivato dei bilanci privati dei cittadini, con cui si integra; perciò quando il cittadino domanda o consente una spesa pubblica, la questione dell'entrata relativa è già risolta nel suo bilancio particolare. Pongasi che un cittadino provveda da sè alla produzione dei beni *A, B, C, D* e che decida di passare allo Stato la produzione del bene *D*. È chiaro che dopo dovrà passare allo Stato anche i mezzi relativi già esistenti. In breve: — il cittadino che domanda un servizio pubblico, si presume che abbia già i mezzi corrispondenti per pagarlo.

Il principio secondo il quale la deliberazione delle spese precede quella delle entrate, ha potuto essere esagerato e travisato nei paesi, in cui il gruppo governante ha avuto interesse di

escludere o di indebolire il sindacato dei contribuenti, tendente a ridurre le spese (1).

§ 15. - LA FINANZA PATRIMONIALE. — Le entrate ordinarie si distinguono in « patrimoniali », dette anche *originarie*, e in « tributarie », dette anche *derivate*.

Il prevalere delle prime diè vita alla « finanza patrimoniale » degli Stati del Medio-evo; il successivo prevalere delle seconde ha dato vita alla « finanza tributaria » degli Stati moderni.

Le entrate patrimoniali consistono nel reddito che lo Stato ritrae annualmente dal suo patrimonio; reddito che si forma nella stessa azienda statale.

Le entrate tributarie consistono nella quota-parte del reddito dei cittadini, che lo Stato preleva annualmente a mezzo dei tributi.

I *tributi* a loro volta si distinguono in *tasse* e *imposte*.

In conclusione: redditi patrimoniali, tasse e imposte sono i tre grandi e ben distinti rami delle entrate ordinarie.

Il « patrimonio » dello Stato consta dei beni che lo Stato possiede, amministra e fa valere come un qualunque privato proprietario o industriale, sottostando alla comune legge giuridica, che regola per tutti i cittadini il diritto di proprietà, e alla comune legge economica, che regola la formazione del prezzo dei beni privati.

(1) Un esempio tipico della doppia mentalità ci è stato fornito di recente dal diverso metodo seguito in Inghilterra e in Italia, per la riduzione delle spese burocratiche, che durante la guerra erano cresciute con carattere straordinario.

Nel dopo-guerra si è posto da per tutto il problema della riduzione delle spese burocratiche, per rimetterle in equilibrio con le entrate, che la guerra avea pur falciate in confronto dell'avan-guerra.

In Inghilterra il Cancelliere dello Scacchiere, nel presentare il bilancio del 1921-22 disse: « Le entrate non debbono superare la somma di 910 milioni di sterline; dunque bisogna ridurre le spese dei servizi civili e militari entro questi limiti ». E fu nominata una commissione col mandato preciso di proporre la riduzione delle spese per la somma globale di 175 milioni di sterline. Così fu riconosciuto che bisognava subordinare la spesa all'entrata.

In Italia la commissione nominata all'uopo ebbe l'incarico di studiare la *possibilità* delle economie. Ma poichè nessun governo seppe vincere la resistenza degli interessati, la spesa restò, e si impose l'aumento dei tributi, con che l'entrata fu subordinata alla spesa.

Non è necessario, come generalmente si afferma, che questa legge economica sia quella della libera concorrenza. Se lo Stato esercita un'industria in condizioni di monopolio, l'industria sarà un bene patrimoniale e il reddito un'entrata patrimoniale, a condizione che, nei motivi, nei metodi e nei risultati, lo Stato sia comparabile ad un privato monopolista.

Nel momento in cui il reddito patrimoniale viene versato al tesoro, perde il carattere patrimoniale e diventa una *entrata pubblica*, come avviene della quota-parte del reddito privato che ogni cittadino paga per tributo. Con l'entrare che fa il reddito privato dei cittadini e dello Stato nella cassa pubblica, ha principio l'attività produttrice.

Rispetto dunque alle entrate originarie, lo Stato odierno compie due distinte funzioni:

a) l'una economico-privata, che va dalla gestione delle sue proprietà od esercizio delle sue industrie, alla realizzazione del relativo reddito fondiario o industriale;

b) l'altra economico-pubblica, che consiste nella susseguente trasformazione del reddito privato in servizi pubblici.

La coesistenza, o la fusione nella persona dello Stato di queste due funzioni produttive, è il fondamento della teoria della « *finanza patrimoniale* ».

§ 16. — Essa ci consente di chiarire, dal punto di vista economico, la distinzione dei beni demaniali e dei beni patrimoniali (1).

La distinzione discende direttamente dalla funzione che ha lo Stato di trasformare beni privati in beni pubblici. Se

(1) Dal mero aspetto giuridico, la distinzione risulta dai seguenti articoli del codice civile:

Art. 426. I beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali.

Art. 427. Le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze fanno parte del demanio pubblico.

Art. 428. Qualsiasi altra specie di beni, appartenenti allo Stato, forma parte del suo patrimonio.

Art. 430. I beni del demanio pubblico sono per loro natura inalienabili; quelli del patrimonio dello Stato non si possono alienare che in conformità delle leggi che li riguardano.

lo Stato produce grano sui suoi terreni e vende il grano annualmente e impiega il prezzo per costruire una strada, il Codice civile chiama la strada bene demaniale. Noi diremo che lo Stato ha trasformato il grano, destinato a soddisfare bisogni individuali, nella strada che è destinata a soddisfare un bisogno collettivo.

Pertanto i beni demaniali del codice non sono che un gruppo, o una parte dei beni pubblici (1).

È di qua che possono ricavarsi le caratteristiche economiche fondamentali del demanio e del patrimonio dello Stato.

I beni demaniali sono il risultato dell'attività produttrice dello Stato; cioè, sono atti al soddisfacimento diretto dei bisogni collettivi. E come in economia chiamiamo beni di primo grado quelli che servono al diretto soddisfacimento di un bisogno individuale, così in economia finanziaria possiamo considerare i beni demaniali come beni di primo grado, o beni diretti, o quasi diretti.

All'incontro i beni patrimoniali, che possono essere beni diretti per la soddisfazione di bisogni individuali, diventano sempre strumentali nell'economia finanziaria, in quanto lo Stato deve trasformarli in beni pubblici.

Viceversa, quando i beni demaniali entrano nel consumo dell'economia privata, essi acquistano il carattere di beni strumentali, perchè la viabilità, la sicurezza, e via dicendo, sono forme di capitale destinato ad assistere la produzione della ricchezza privata. E così i beni patrimoniali dello Stato, cioè il grano, l'olio, ecc., che nell'economia pubblica sono beni strumentali, sono beni diretti nell'economia privata.

In conclusione: i beni demaniali sono beni relativamente di primo grado nell'economia collettiva; strumentali nella economia privata.

(1) Nel fare la teoria positiva dei beni demaniali, non è possibile farla procedere parallelamente alla critica della concezione giuridica del codice. Gli errori o le deficienze o le imperfezioni di questo risultano facili dal confronto che il lettore può fare.

Una trattazione più ampia dell'argomento fu da me fatta la prima volta nel *Giornale degli economisti* e fu ristampata nei miei *Saggi di economia e finanza*. (Roma, 1898).

In questa classificazione economica, si fa questione di *utilità* e non di *cose*, come invece si fa nella classificazione giuridica. Epperò non riesce sempre possibile di assegnare alcune cose alla categoria dei beni pubblici, altre a quella dei beni privati; ma deve indagarsi, caso per caso, quale sia la utilità, pubblica o privata, che si sprigiona da un dato bene.

Quindi, si possono distinguere tre categorie di beni: una che comprende beni da cui si sprigiona una utilità economico-privata, come sarebbe il grano: un'altra che comprende beni da cui si sprigiona una utilità economico-collettiva, come sarebbero le fortificazioni, e una terza che comprende beni da cui si sprigiona in parte l'una e in parte l'altra utilità e che, quindi, possono essere al tempo stesso beni demaniali e patrimoniali, come sarebbero il bosco, il podere modello, una fabbrica artistica di ceramica, e via dicendo.

Questa è a grandi linee la teoria economica.

§ 17. — Essa non coincide con la teoria corrente tra giuristi; ma può giovare a chiarire alcuni elementi di questa; tra cui la distinzione che i beni patrimoniali sono fruttiferi e i demaniali infruttiferi (1).

Prendendo come termine di riferimento la collettività o anche lo Stato in quanto esso rappresenta la collettività, tutti i beni — sia patrimoniali che demaniali — sono fruttiferi di utilità; quelli di utilità indiretta, questi di utilità diretta. E se la trasformazione degli uni negli altri fu economica, la utilità marginale dei beni demaniali — per es., della strada — supera la utilità marginale dei beni patrimoniali, per es., del grano che fu trasformato nella strada.

Che poi non si possa valutare in moneta l'una e si possa l'altra è questione secondaria.

Circa il secondo carattere, che dice alienabili i beni patrimoniali e inalienabili i demaniali, esso è vero se contenuto nei limiti della suesposta teoria.

(1) Di questa distinzione si fa cenno nella *legge di contabilità*.

Infatti, se si ammette che i beni demaniali sono beni di primo grado, e quindi già assegnati alla soddisfazione di un bisogno collettivo, ne deriva che sono inalienabili, in quanto la pubblica amministrazione non ha facoltà di distoglierli dalla loro destinazione. Ma la inalienabilità è carattere comune ad ogni bene diretto anche se di carattere privato, non appena questo sia entrato nel bilancio del consumatore, poichè allora non può essere distolto dalla sua destinazione.

Pongasi, ad esempio, un proprietario che destini una parte del vino prodotto ad essere venduto, cioè, trasformato in altri beni, ed una parte ad essere conservato pel consumo suo e della famiglia. Questa seconda parte è inalienabile per destinazione economica. Se poi il proprietario ha un amministratore, gli darà l'autorizzazione di vendere la prima parte a determinate condizioni e gli vieterà di vendere la seconda. E così nasce il concetto del mandato.

Questo rapporto di mandato che si ha in ogni azienda privata, e che contiene il duplice elemento economico e giuridico, trasportato nell'azienda statale e adeguatamente sviluppato, dà la spiegazione completa della inalienabilità dei beni demaniali. Finchè la fortezza serve alla difesa del territorio nazionale, non può essere distolta dalla sua destinazione e l'autorità pubblica non ha facoltà di venderla. Ma se cessa di essere un bene diretto nell'economia finanziaria, diventa bene patrimoniale e quindi alienabile. L'alienazione non è che uno dei modi della produzione dei beni.

§ 18. - VENDITA DEI BENI PATRIMONIALI. — Se si prendono in esame i bilanci degli Stati moderni per una serie di anni, si osserva che le entrate di beni patrimoniali tendono a scomparire, a differenza di quanto avveniva nel vecchio regime, ove i beni patrimoniali costituivano la fonte assorbente delle pubbliche entrate.

La scomparsa delle entrate patrimoniali è il risultato di un lungo processo storico, le cui forze operanti, di carattere economico e politico, daranno la più convincente spiegazione del fatto.

Bisogna riportarsi al Medio-evo, e soprattutto al periodo feudale per trovare l'ordinamento tipico della finanza patrimoniale.

Il suo punto di partenza è il diritto di alta proprietà, o dominio eminente, che il sovrano vanta e che a poco a poco riesce ad affermare — più o meno vittoriosamente, a seconda dei varî paesi — su tutte le terre e su tutte le persone del suo Stato. Il dominio eminente non è stato un diritto esercitato di fatto o con eguale efficacia dal sovrano in tutti i paesi; ma da per tutto è valso come un principio teorico su cui i giuristi hanno costruito la teoria della finanza patrimoniale.

Con la monarchia barbarica cominciò la trasformazione dell'imposta fondiaria romana, o censo pubblico, che era pagata dai proprietari allo Stato, nel censo feudale, pagato al signore a titolo privato, o quasi privato, cioè come corrispettivo di una concessione di terre.

Con la feudalità scompare — almeno di fatto — la originaria distinzione tra i due istituti. Il processo tipico con cui si operò la confusione del censo pubblico col privato, fu questo: — che i proprietari di terre libere o *allodii*, su cui dovevano l'imposta o *censo* pubblico, minacciati nella sicurezza del loro possesso dai baroni, dai grandi proprietari e dagli stessi funzionari del re, allo scopo di comperarne la protezione, ricorsero allo spedito di vendere ad essi le terre libere, col patto di riottenerle in concessione feudale. Così il censo pubblico si trasformò di fatto, o si confuse col censo privato.

Questo processo si perfezionò sempre più, a misura che i conventi, i vescovadi, i duchi, i conti, i baroni riuscirono a sostituirsi al re, nella riscossione dei tributi della corona e a confondere questi con le prestazioni feudali di carattere patrimoniale, ad essi dovute nell'interno del feudo.

Si arrivò così al risultato, che i proprietari di terre libere vennero considerati come « concessionari » ossia « domini utili ».

La trasformazione in senso patrimoniale del censo fondiario si estese logicamente — nella costruzione della teoria — agli altri diritti fiscali, che si percepivano per l'esercizio delle

miniere, della caccia, della pesca, per l'uso delle foreste e dei pascoli, dei fiumi navigabili e delle strade; e più facilmente ancora si estese all'esercizio dei molini, dei forni, della pesca e delle industrie in generale, che erano monopoli dei signori feudali.

Poco a poco lo stesso concetto patrimoniale arrivò a comprendere le persone ed ogni forma di attività personale. Il diritto di esercitare un commercio, un'industria o un mestiere si considerò come appartenente al signore, come facente parte del suo dominio eminente. Così che ogni uomo, che voleva esercitare le sue attività personali, doveva ottenere una « concessione » o una « licenza » non diversa da una concessione di terra, e pagare per essa. In tal modo anche il tributo che grava il reddito delle industrie e delle professioni viene dai giuristi riportato al tipo del censo fondiario e considerato come il corrispettivo di una concessione patrimoniale.

§ 19. — A questo punto la teoria finanziaria è completa: ogni censo, o tributo, o prestazione, o diritto pagato al signore è il corrispettivo di una concessione patrimoniale e non più il corrispettivo della prestazione di servizi pubblici. Per lo meno, questo rapporto finanziario si nasconde dietro il rapporto patrimoniale.

D'onde due conseguenze simili e contrarie: la prima, che al debitore mancava il titolo per reclamare la contro-prestazione di servizi pubblici; la seconda, che il censo non poteva essere aumentato pel fatto che aumentavano le spese pubbliche (1).

Allo scambio pubblico tra servizio e imposta, si era sostituito uno scambio privato tra concessione di terra e canone, con tutte le conseguenze di carattere giuridico e politico.

Siffatta concezione teorica risponde a quella politica del

(1) I *censi*, per dottrina pacifica, erano fissi o almeno dovuti in conformità della tradizione, per cui presero il nome di *coûtumes* in Francia; e, in Italia e altrove, quando si riuscì ad aumentarli contro la tradizione, per mera sopraffazione politica, presero il nome di *malданaro*, *maltoiti*, *abusus*, ecc.

dispotismo feudale e della monarchia assoluta, per due evidenti ragioni: la prima, che il sovrano impiega come crede le entrate, confondendo di fatto, se non sempre di diritto, il bilancio suo personale con quello dello Stato; la seconda, che le entrate patrimoniali mettono la classe dominante in posizione di assoluta indipendenza economica e politica di fronte alle classi soggette; ma, nel medesimo tempo, mette queste al sicuro contro il pericolo di crescenti tributi.

Le terre concesse in feudo erano *inalienabili*, appunto e soltanto per assicurare la perpetuità del regime politico, nell'interesse della classe dominante. La inalienabilità è una limitazione di carattere demaniale; ma, lungi dal modificare il carattere patrimoniale della finanza pubblica, mira invece a perpetuarla per ragione politica.

La lotta che seguì tra feudalismo e monarchia, non mutò i principii informativi della finanza patrimoniale; poichè la monarchia mirò, e soltanto in parte riuscì, a rivendicare contro i baroni i diritti di cui si era lasciata spogliare.

La sola differenza di fatto fu che la monarchia attenuò i rigori del regime feudale, in quanto il dispotismo del potere centrale e lontano del re, pesava meno del dispotismo locale e vicino del barone.

§ 20. — Invece la circostanza nuova, che cambiò i termini del problema, nacque nel momento in cui i redditi patrimoniali non bastarono più a coprire il fabbisogno pubblico e privato del sovrano.

Da una parte crescevano le spese dello Stato, e dall'altra, non che crescere, scemavano le entrate patrimoniali, per la prodigalità dei sovrani nel soddisfare l'avidità dei favoriti, per l'assenteismo e la rapacità dei signori, e pel conseguente disinteresse dei coloni ad aumentare la produzione.

Il bilancio della monarchia cadde in stato di disavanzo cronico e si dovette ricorrere agli *aiuti* o *sussidi*, che si chiedevano ai sudditi, per integrare la crescente insufficienza delle entrate patrimoniali.

La storia dei sussidi è la storia dell'imposta.

I sussidi erano antichi; ma si pagavano saltuariamente in casi determinati, tra cui la partenza del principe per la crociata, il ricevimento dell'imperatore, la costruzione di fortezze, ecc.

I caratteri del sussidio sono due: *a)* che esso avea come corrispettivo diretto una spesa pubblica; *b)* che doveva essere comandato dal principe e consentito dai nobili, dai prelati e dai popolani, che si riunivano all'uopo nelle adunanze che ebbero nomi di *stati*, *parlamenti*, *cortes*, e che furono i precursori del moderno regime parlamentare.

I sussidi furono l'origine dell'imposta e il mezzo con cui i sudditi diventarono cittadini. Infatti, mentre l'entrata patrimoniale evitava il contatto e gli attriti tra il sovrano e i sudditi e assicurava l'indipendenza economica e politica del primo e metteva i secondi al riparo da sistematiche imposte ed estorsioni, i sussidi, invece, obbligavano il sovrano a crescenti contatti tributari con i sudditi, e questi ne profittavano per riacquistare o per chiedere e ottenere, ad ogni nuova domanda di sussidi, vecchi diritti e nuove libertà.

L'imposta a poco a poco capovolge l'antico rapporto di dipendenza politica, avvia alla trasformazione della vecchia monarchia assoluta nei moderni Stati rappresentativi e sostituisce alle entrate patrimoniali le entrate derivate.

Non occorre riandare la storia. Le vicende della lunga contesa furono diverse. In Inghilterra la lotta finì prima che sul continente con una serie di compromessi da cui nacque il regime rappresentativo (1). Sul continente, per un concorso di varie circostanze, la monarchia potè resistere con maggior successo e più a lungo, ma fu poi rovesciata dalla rivoluzione.

(1) Il fatto è generale, ma dove si delinea con maggiore precisione è nella storia costituzionale inglese.

Il patrimonio terriero della corona era venuto diminuendo sotto Enrico VIII, Carlo I, Carlo II, Giacomo II e Guglielmo III, mercè ipoteche e concessioni graziose. Il parlamento, chiamato a fissare la lista civile della regina Anna, intervenne per salvare quel che ancora si potea salvare del patrimonio della corona, poichè bisognava provvedere con imposte alle deficienze crescenti delle entrate patrimoniali. Ecco come ERSKINE MAY (*Storia costituzionale dell'Inghilterra*, volume I, Cap. IV) commenta il fatto: « Mentre lo sperpero del patrimonio della corona era stato dannoso alle entrate pubbliche, esso favorì lo sviluppo delle libertà popolari. I re con « vasti redditi terrieri avrebbero conservata la indipendenza dal parlamento. Ma la

Così da per tutto cadde l'ordinamento feudale e la finanza patrimoniale. I beni della corona e del feudo tornarono proprietà dello Stato.

§ 21. — Eliminata la ragione politica che spingeva alla conservazione delle entrate patrimoniali, la ragione economica prende il sopravvento per decidere se alla collettività convenga di conservare le entrate patrimoniali, o se le convenga di sostituirle con entrate tributarie.

Ora, come si diceva, è fatto costante e generale degli Stati moderni la tendenza a vendere i beni patrimoniali.

Spesso la vendita è stata imposta da eccezionali strettezze di bilancio, per provvedere a spese e indennità di guerra, o per eseguire vasti piani di lavori pubblici, o per pagare debiti. Ma in ogni caso lo Stato aveva ed ha la scelta tra la vendita del patrimonio con relativa perdita dell'entrata, e il prestito con relativo onere degl'interessi.

Data la possibilità della scelta e l'assenza di cause politiche perturbatrici, il fenomeno si spiega come il risultato naturale di un calcolo di tornaconto economico.

Si ponga, ad esempio, che lo Stato, per provvedere ad una spesa straordinaria, decida di vendere beni patrimoniali per un valore di 100 milioni, invece di contrarre un prestito di 100 milioni. Con ciò perderà il reddito dei primi, ma risparmierà gl'interessi dei secondi, e sarà profittevole, *coeteris paribus*, se risulta dimostrato, che l'entrata perduta è, di fatto, inferiore alla spesa risparmiata.

Perchè ciò possa avvenire, occorre che l'azienda patrimoniale dello Stato sia meno produttiva di quella privata, e che

« loro imprevidenza poco a poco li costrinse a dipendere dalle liberalità dei sudditi, « fino a che i loro propri bisogni e le crescenti spese dello Stato non li pose intieramente sotto il controllo del parlamento.

« Nessun cambiamento costituzionale è stato tanto importante, per assicurare il « controllo popolare sul potere esecutivo, quanto il voto delle entrate per parte della « camera dei comuni.

« Sotto il regno di Carlo II, il principio di assegnare, per legge, le entrate a « spese determinate — principio che non mancava di precedenti — fu *formalmente* « stabilito come una delle condizioni, alle quali il parlamento era disposto a concedere danaro per i bisogni dello Stato ».

lo sia entro limiti adeguati, perchè sia profittevole la compravendita tra le due.

Se il fondo tuscolano rende allo Stato 100 di reddito netto, e ne può rendere 120 nelle mani del compratore privato, esso varrà 2000 di capitale nell'azienda del primo, e 2400 in quella del secondo. Se lo Stato può trovare credito al 5 %, e se il privato è disposto a far credito al 5 %, la compravendita sarà possibile a qualunque prezzo tra 2000 e 2400.

Ma se lo Stato fosse in grado di ottenere il prestito al 4 %, dovrebbe pagare solo 80 lire all'anno di interessi; perciò non potrebbe vendere che a 2500.

Dall'altro canto, se il privato calcola di investire il suo capitale al 6 %, dovrebbe realizzare un reddito di 150 per essere disposto a pagare 2500, e questo sarebbe ancora un punto di indifferenza.

In conclusione, lo Stato capitalizza il reddito netto, che di fatto ricava dal fondo tuscolano, al tasso d'interesse che pagherebbe per l'alternativa del prestito; e il privato capitalizza il reddito che saprà ricavare dal fondo tuscolano, al tasso d'interesse a cui potrebbe far prestito o altrimenti investire il suo risparmio.

Se tra le due capitalizzazioni esiste una differenza a favore del privato, essa può esser divisa tra i due contraenti e dar luogo ad una vendita profittevole per entrambi.

§ 22. — Ma questo calcolo non è sempre così facile, come sembra; perchè lo Stato, che rappresenta la collettività, non può ragionare del tutto come fa il privato, disinteressandosi delle ripercussioni che la vendita esercita sulla economia generale.

Vi è una corrente che spinge lo Stato a vendere i beni patrimoniali a perdita, considerando che la collettività si avvantaggerà comunque della maggior produzione che si avrà dai beni venduti.

Infatti la collettività dei consumatori si avvantaggia sempre della maggiore produzione di grano, che il privato otterrà dal fondo tuscolano, anche se lo Stato lo svenda o lo regali.

Ma poi il fisco dovrà rifarsi aumentando le imposte alla « collettività » dei contribuenti; così che il regalo fatto al gruppo dei compratori sarà pagato dalla massa dei contribuenti.

Come si vede, il problema del massimo tornaconto totale — del fisco e della collettività — si complica con un problema di ripartizione, poichè la sfera dei compratori non coincide con quella dei contribuenti.

Non è possibile precisare limiti *a priori*; ma forse non è erroneo affermare che il prezzo corrispondente alla capitalizzazione del reddito effettivo e attuale che lo Stato ricava, segni un prezzo limite al disotto del quale non sia prudente discendere, senza danneggiare la posizione dei contribuenti a favore del gruppo dei compratori.

Invece un altro più fondato elemento del calcolo, che differenzia la posizione del fisco proprietario da quella del privato proprietario, sta in ciò: — quando la vendita fa prevedere un aumento di reddito nelle mani dei compratori privati, il fisco può fare assegnamento sull'aumento d'imposta che questi pagheranno. In altre parole, lo Stato si assicura automaticamente, a mezzo dell'imposta, una partecipazione continuativa alla maggiore produzione futura del patrimonio che vende.

Questo non avviene nel caso del privato venditore. Trattasi di una differenza che fornisce un elemento reale del calcolo fiscale; ma deve anch'esso essere valutato discrezionalmente.

Ora sta in fatto, che le due circostanze mentovate — la partecipazione indiretta economica della collettività e la partecipazione tributaria dello Stato alla maggiore produzione — sono state spesso esagerate per spingere gli Stati moderni a vendere affrettatamente i beni patrimoniali, facendo il vantaggio dei compratori, senza assicurare il vantaggio massimo della collettività.

§ 23. — La teoria esposta chiarisce anche l'erroneità della opinione opposta, secondo la quale anche allo Stato moderno converrebbe di conservare il patrimonio privato, come un te-

soro di guerra, o una riserva da utilizzarsi in momenti d'improvviso e imperioso bisogno.

Ora è evidente che, in ogni dato momento, il prezzo di vendita dipende dall'ammontare dei risparmi esistenti nel paese che costituiscono la domanda, e dalla entità della offerta. Perciò se, restando costante la domanda, si getta a un tratto sul mercato una rilevante massa di beni, ne ribasserà il prezzo, e lo Stato assorbirà, dei risparmi esistenti, una quantità minore di quella che potrebbe assorbire direttamente con imposte e con prestiti.

Allo Stato moderno, a finanza tributaria, conviene di contare sull'incremento della ricchezza dei cittadini, più che sull'incremento del suo patrimonio, poichè è da quella che può sempre e più economicamente derivare tutto il suo fabbisogno ordinario e straordinario. Pertanto, quella opinione è da considerarsi come una reminiscenza della finanza patrimoniale.

Riassumendo, la base induttiva consente di formulare questo principio direttivo: gli Stati moderni, ammesso che non abbiano pregiudiziali, sia di conservare a perdita il patrimonio privato per favorire una classe politica, sia di venderlo a perdita per favorire una classe di capitalisti, regolano la loro condotta secondo il principio del massimo tornaconto, attuale e prospettivo.

Dalla spiegazione economica del fatto storico non deriva, come « norma » di politica finanziaria, che gli Stati moderni debbano vendere i beni patrimoniali in considerazione del principio che le loro funzioni produttive tendono sempre più a dividersi dalle funzioni produttive dei privati; ma deriva soltanto che la vendita è avvenuta in seguito alla constatazione della minore capacità produttiva dell'azienda statale e che procede nei limiti in cui questa capacità è dimostrata; così che la divisione stessa del lavoro è risultato e non causa della vendita (1).

(1) La differenza tra la « legge » che spiega il fatto storico dinamico, e la « norma » a cui l'amministratore ubbidisce per regolare la sua condotta, sembra talvolta che si riduca a zero. E, infatti, si riduce a zero quando le condizioni presenti sono identiche alle passate. Ma anche in questa ipotesi, l'amministratore deve *verificare* se le condizioni sono identiche.

§ 24. - L'AUMENTO DELLE SPESE PUBBLICHE. — Con la sostituzione della finanza tributaria alla patrimoniale si ebbe un rapido aumento delle spese pubbliche.

Per spiegare il fatto bisogna ricordare che la lotta tra monarchia e popolo cessò col riconoscimento definitivo della sovranità parlamentare in materia di imposte e di spese pubbliche. Tolta di mezzo la causa politica che spingeva i parlamenti a lesinare alla corona e al potere esecutivo la concessione di sussidi, soprattutto quando questi andavano diventando imposte annuali, le spese pubbliche crebbero rapidamente.

Il che vuol dire che l'ammontare dei tributi, non che sostituire le entrate patrimoniali, di gran lunga le superò.

Il fatto è generale, ed è immediato alla cessazione del conflitto tra parlamento e corona, e ne è una logica conseguenza: i beni patrimoniali della corona e del feudo passano sotto l'amministrazione del parlamento, che li impiega nella produzione di servizi pubblici a esclusivo beneficio della collettività; similmente, le imposte sono votate dai delegati della collettività dei contribuenti e rivolte alla produzione di beni che ridondano a esclusivo vantaggio della stessa collettività dei contribuenti. Si presume che nessuna parte delle entrate pubbliche sia spesa a vantaggio del sovrano, dei favoriti e della classe privilegiata da lui rappresentata. La collettività contribuisce beni privati e li riceve interamente trasformati in beni pubblici. Non più taglieggiata dall'intermediario politico, la collettività, da una parte col sindacato parlamentare tende a diminuire il costo di produzione dei servizi pubblici e, dall'altra, non ha più ragione di non pagarsi tutti quelli che economicamente le giovano. Quindi solo la considerazione del tornaconto economico deciderà del rapporto in cui il reddito nazionale e individuale sarà ripartito tra la produzione e il consumo di beni pubblici e la produzione e il consumo di beni privati (1).

(1) Questa esposizione può sembrare soverchiamente ottimistica; ma il fatto è storicamente accertato. « Quando i Comuni non erano informati delle necessità dello Stato, nè assicurati di come sarebbero state spese le imposte consentite, spesso non hanno risposto alle sollecitazioni che il re faceva per sussidi, o la

A questa causa di carattere economico se ne aggiunge altra di carattere politico. Questa è che, sotto il regime rappresentativo-parlamentare, il potere tende a passare dalle classi detentrici della ricchezza alla democrazia del numero; e questa se ne avvale per aumentare le spese pubbliche a suo proprio vantaggio e le imposte a carico dei ricchi.

« loro liberalità nel concederli è restata al disotto della richiesta. Ma, dal regno di « Guglielmo III, non una volta è avvenuto che le domande dei ministri sieno state « respinte. I Comuni hanno concesso con larghezza qualunque somma che i ministri hanno ritenuta necessaria per provvedere a tutti i servizi essenziali dello « Stato... Lungi dall'opporli alle richieste della corona, essi si sono esposti piuttosto « all'accusa di troppo facile acquiescenza al costante aumento delle spese. Dopo che « il parlamento ha assunto il controllo delle finanze, la spesa è cresciuta di cinquanta « volte, e un gran debito pubblico è stato creato ». (ERSKINE MAY, *The Constitutional History of England*, vol. II, pag. 99 e seg.).

CAPITOLO III.

BOSCHI E FERROVIE

SOMMARIO: Boschi e ferrovie. — Il bosco come bene patrimoniale. — I boschi di difesa come beni demaniali. — I casi analoghi. — Le ferrovie private. — L'intervento dello Stato in difesa della collettività le trasforma in servizio pubblico, e le avvicina alle poste e ai telegrafi.

§ 25. — Alcuni scrittori ritengono che gli Stati moderni tendono a ricostituire l'antico patrimonio nella forma di foreste, di ferrovie, di poste e telegrafi, i cui redditi sostituirebbero le entrate originarie di un tempo.

Trattasi di un ingente patrimonio composto di terre, di fabbricati e di impianti industriali, che esistono anche nel campo dell'economia privata, e che sembra facciano eccezione alla tendenza generale della vendita dei beni patrimoniali. I boschi di Stato tendono a restare nel patrimonio dello Stato; gli uni e gli altri danno allo Stato un reddito non dissimile da quello che ricavano o ricaverebbero i privati.

La distinzione tra beni patrimoniali e demaniali ci mette subito in guardia contro le possibili insidie di questa analogia; perchè, se lo Stato conserva i boschi e possiede ed esercita le ferrovie o le poste per soddisfare direttamente un bisogno collettivo, questi beni hanno, già per questo, carattere demaniale e non patrimoniale.

Ma il punto merita ulteriore considerazione. Sarà bene di limitare l'esame ai soli boschi e alle ferrovie, che sono due forme tipiche di beni, ognuna delle quali rappresenta un gruppo di altri beni, ai quali potranno estendersi le conclusioni a cui arriveremo.

Quanto ai boschi si può premettere la considerazione, che lo Stato, a parità di altre condizioni, non è così cattivo produttore, come si è addimostrato nelle altre forme di proprietà terriera e industriale, in confronto dei privati. Ciò è dovuto a varie ragioni:

a) mentre l'impianto del bosco richiede un grande capitale iniziale, la selvicoltura non richiede la speciale assistenza e diligenza del produttore, che è invece richiesta dalle altre colture;

b) la più economica utilizzazione della selvicoltura richiede estensioni piuttosto vaste;

c) lo Stato, come persona giuridica perpetua, si trova nelle condizioni più favorevoli per aspettare l'epoca della perfetta maturazione del legname, che rappresenta, a parità delle altre condizioni, il più alto valore cui il bosco crescente può arrivare, e che di regola eccede la vita media di una generazione.

Per queste ragioni di carattere economico-privato, se lo Stato conservasse il bosco come bene patrimoniale, il fatto non farebbe eccezione al principio teorico esposto, e le foreste dello Stato sarebbero parte del suo patrimonio.

Ma la conservazione del bosco è dovuta principalmente alla circostanza che esso può, quando trovasi in certe determinate condizioni, soddisfare direttamente bisogni della collettività, che nulla hanno a che fare col legname e col pascolo.

§ 26. - I BOSCHI DI DIFESA. — Infatti dal bosco si possono sprigionare due distinte utilità: una economico-privata, quale è lo sfruttamento del legname e del pascolo, e l'altra economico-collettiva, in quanto il bosco assicura il lento infiltramento delle acque piovane in montagna, e quindi la regolarizzazione dei corsi d'acqua nelle valli; impedisce il franamento delle sponde; può esercitare, secondo alcuni, influenza benefica sulle condizioni climatiche ed igieniche della regione circostante. Queste utilità, che vanno a vantaggio non del proprietario, ma della collettività, conferiscono al bosco il carattere di bene demaniale e danno ragione all'intervento dello Stato nel regime della proprietà e dell'industria boschiva.

Finchè il proprietario trova il suo tornaconto nella selvicoltura, conserva il bosco ed offre così una utilità gratuita alla collettività; ma nel momento in cui (sia per l'alto prezzo del legname, sia per il tornaconto di trasformare la coltura, sia per dissesti nella sua economia domestica) trova conveniente di diboscare, si manifesta il contrasto tra l'interesse privato del proprietario e l'interesse collettivo.

Il contrasto si precisa così: il costo di produzione della selvicoltura è sostenuto esclusivamente dal proprietario, che al costo contrappone soltanto l'utilità privata del legname e del pascolo, e non tiene conto dell'utilità pubblica del bosco. Perciò, nel momento in cui egli ha interesse al diboscamento e la società ha interesse alla conservazione del bosco, questa deve assumersi quella parte di costo, a cui risponde l'utilità pubblica. Soltanto allora il calcolo economico è completo.

Si noti che non tutti i boschi sono fecondi di utilità collettiva, ma solo alcuni, che si trovano in determinate posizioni. Sono i così detti *boschi di difesa* della nostra legge, dichiarati tali in ogni provincia da apposite commissioni. Solo di questi la legge si occupa; il che conferma che lo Stato è mosso da un fine pubblico e non patrimoniale.

Lo Stato, adunque, interviene per difendere la collettività contro il danno del diboscamento di una data categoria di boschi. E vi provvede in due modi: *a)* conservando e, all'occorrenza, dichiarando inalienabili le sue foreste; *b)* assoggettando i boschi di difesa al *vincolo forestale*, per cui i proprietari debbono razionalmente condurre i boschi con tagli periodici, e non possono dissodarli.

Nel primo caso sparisce automaticamente il conflitto d'interessi tra il regime della proprietà privata dei boschi e il bisogno collettivo. La collettività sostiene tutto il costo, ed essa beneficia di tutta l'utilità. E se, come si è detto, lo Stato non è cattivo selvicoltore, non avrà perdite. Ma se pur dovesse ricavare un reddito minore in confronto del privato, questa perdita rientrerebbe nel costo di produzione della utilità pubblica.

Nel secondo caso la legge forestale, imponendo il vincolo, riconosce o dovrebbe riconoscere al proprietario il diritto di

essere indennizzato. L'indennità non è che la parte di costo che lo Stato si addossa per conservare l'utilità pubblica del bosco privato.

Quanto alla indennità può notarsi, che essa non è riconosciuta in ogni caso dalla nostra legge forestale del 1877. Ciò avviene, perchè questa è piuttosto un testo unico delle disposizioni di leggi precedenti, che non consideravano l'indennizzo. Ma dove la legge introduce un caso nuovo di vera o supposta utilità collettiva (come sarebbe quella dell'azione igienica dei boschi) ha subordinato il nuovo vincolo al pagamento di una indennità a carico del comune o della provincia che ne richiede l'applicazione.

In conclusione, nei boschi di difesa dobbiamo distinguere lo sfruttamento del legname e del pascolo, che ha una utilità economico-privata, dalla superficie boschiva e dal complesso delle limitazioni poste alla selvicoltura, che hanno carattere demaniale.

Si può così fissare questo criterio direttivo: il reddito dei boschi di difesa è il corrispettivo economico della loro utilità privata, non il corrispettivo della loro utilità pubblica, e quindi è patrimoniale.

Il costo della utilità pubblica è sostenuto dalle imposte. E se si vuol fare la ipotesi che lo Stato imponga un tributo a tutti i rivieraschi del fiume e alle città del piano, attraversate da esso, il loro contributo sarebbe il corrispettivo del bene pubblico e avrebbe carattere di imposta speciale (vedi cap. VI).

§ 27. - I CASI ANALOGHI. — Il bosco di difesa è il tipo, come si diceva, di un gruppo di beni. Può essere utile ricordarne alcuni.

Viene primo quello dei poderi annessi alle scuole agricole, le vaccherie, i campi-modello e simili. Sono beni pubblici, diretti a soddisfare un bisogno collettivo, quale quello dell'istruzione che sia affidata allo Stato. Ma il reddito del podere e della vaccheria ha carattere patrimoniale, perchè è il corrispettivo dei legumi e del formaggio, e non del servizio pubblico, il cui costo viene di regola coperto dalle tasse scolastiche. Si ha

così un reddito patrimoniale e un reddito tributario, che rispondono rispettivamente alle due utilità, la privata e la pubblica.

Seguono tutti i casi in cui lo Stato assume imprese in concorrenza con i privati, al fine di fungere da calmiera, per es., l'esercizio di una farmacia, di un molino o di un forno. L'utilità pubblica prende qui forma negativa e consiste nel vendere a prezzo più basso dei privati. Lo Stato rinuncia ad una parte di guadagno; ma la parte che realizza non può essere che reddito patrimoniale. Poichè il prezzo che di fatto il privato paga per il pane o per il medicinale è il corrispettivo del servizio privato. Il corrispettivo del servizio pubblico è compreso nella parte di prezzo che il consumatore di pane e di medicina non paga, e a cui bisogna provvedere altrimenti; cioè, con l'imposta.

Al gruppo precedente s'accosta la fabbricazione del chinino, che lo Stato italiano ha assunto in concorrenza con l'industria privata, allo scopo di combattere la diffusione dell'infezione malarica. Qui è assai più chiaro il carattere del servizio pubblico, a cui è subordinato il prezzo del chinino; nè sarebbe logicamente escluso, che la distribuzione del chinino diventasse del tutto gratuita. Comunque, si ripete il ragionamento di prima: lo Stato assume una industria privata e rinuncia ad una parte del possibile guadagno, o va incontro ad una perdita; il minor guadagno o la perdita è il costo della utilità pubblica; ma l'incasso della vendita del chinino è entrata patrimoniale.

Un altro caso è quello delle concessioni di uso temporaneo o parziale del demanio pubblico, che lo Stato fa a privati contro il pagamento di un canone; per es., occupazioni precarie di tratti del lido del mare, della spiaggia, delle piazze e strade, e spesso anche derivazioni di acque pubbliche.

Ora è evidente che in questi casi la ragione della demanialità non ha nulla a che fare con le concessioni di uso a privati; chè, anzi, queste concessioni offendono il principio della demanialità. D'onde è evidente il corollario, che il canone è il corrispettivo di un uso economico privato, che si concede nei limiti in cui è compatibile con la funzione pubblica del de-

manio. È una trasformazione temporanea e localizzata di un bene demaniale in bene patrimoniale.

Qualche incertezza può aversi sul carattere dei canoni per derivazioni di acque. Ma la incertezza nasce soltanto dallo incerto carattere demaniale dei fiumi e laghi, da cui la derivazione è fatta.

Se il fiume è demaniale, perchè « navigabile », l'amministrazione pubblica deve mantenerlo in stato di navigabilità; questo è il servizio pubblico, che può essere offerto ai naviganti gratuitamente o contro pagamento di un canone, di un pedaggio, di un diritto, di una tassa, che darebbero luogo ad una entrata tributaria, perchè corrispettivo diretto del servizio pubblico.

Ma l'acqua del fiume navigabile può essere anche utilizzata per l'irrigazione, nei limiti in cui la derivazione non menomi la capacità navigabile del fiume. In questo caso l'utente paga un canone, che è il corrispettivo di una utilità privata e dà allo Stato un'entrata patrimoniale.

Se qui si facesse la ipotesi che la distribuzione dell'acqua per l'irrigazione fosse affidata allo Stato come un servizio pubblico, il canone non sarebbe più una entrata patrimoniale.

Questo è un caso-limite, in cui la differenza può sembrare evanescente. Ma non è così; poichè nei due casi il canone, ossia il prezzo, seguirebbe una diversa legge di formazione.

Altri casi si potrebbero considerare, ma gli esempi dati offrono tutti gli elementi di giudizio.

Invece si può accennare fin da ora alla esistenza di un gruppo di industrie che lo Stato monopolizza (ad esempio la privativa del tabacco e del sale, il monopolio della distillazione, delle polveri, ecc.) per ricavarne il più alto reddito possibile, così come farebbe un privato monopolista.

Il prezzo che pagano i fumatori per i sigari, è il corrispettivo di un bene privato, perchè lo Stato non fabbrica sigari per soddisfare un bisogno collettivo. Ma non è neppure una entrata patrimoniale, perchè lo Stato non fa il fabbricante di sigari allo scopo di esercitare un'industria profittevole, come

farebbero i privati. Lo Stato anzi vieta la concorrenza privata al solo fine di esigere un prezzo di monopolio, che equivale a un'imposta di consumo. E se lo Stato abolisse l'imposta non potrebbe vendere l'« impianto industriale », come fosse un bene patrimoniale conservando al compratore la posizione di monopolio legale, nè richiedendo un prezzo capitale corrispondente al reddito di monopolio.

§ 28. - LE FERROVIE. — Le considerazioni fatte pel bosco e per il gruppo simile di beni, non si applicano del tutto alle ferrovie.

A differenza del bosco di difesa — dove è possibile separare la utilità pubblica, dipendente dalla superficie vincolata, dalla utilità privata, dipendente dalla produzione del legname — nelle ferrovie la strada non è separabile dall'industria del trasporto, quantunque ciò sia stato tentato da qualche giurista. Dall'aspetto economico, la ferrovia è un organismo formato dalla coordinazione di una serie di beni legati tra di loro da rapporti di complementarietà e di interdipendenza, per cui ognuno ha un valore se sta nell'organismo e lo perde se ne esce.

La superficie stradale non può scindersi dalle rotaie e queste non possono scindersi dal materiale mobile e specialmente dalla locomotiva, e questa dal trasporto di merci e di viaggiatori. Nè questa organica unità soffre eccezione pel fatto, che talvolta la persona del proprietario è distinta da quella dell' esercente; perchè trattasi di una mera divisione dovuta a cause contingenti, che viene poi corretta dal contratto, che regola i rapporti tra il proprietario e l' esercente così da assicurare la unità del servizio, e finisce di regola nel consolidamento della proprietà e dell'esercizio nella stessa persona.

In ogni caso, l'unità del servizio non è mai rotta di fronte al pubblico, che domanda soltanto il trasporto ferroviario.

Invece, nel caso del bosco si hanno due distinte categorie di consumatori, ciascuna delle quali domanda una delle due utilità prodotte.

Epperò il problema delle ferrovie è semplificato, perchè si tratta di decidere se lo Stato assume il trasporto ferroviario come impresa pubblica o come impresa privata.

§ 29. — Poichè abbiamo escluso che si possa discutere *a priori*, se le ferrovie debbano esser lasciate all'industria privata o se debbano essere avocate allo Stato, per noi si tratta di spiegare perchè in molti paesi le ferrovie sono diventate o tendono a diventare di fatto industria dello Stato.

Sorte come industria privata, l'assorbimento da parte dello Stato è avvenuto a gradi e a traverso una serie crescente di interventi che, sempre più regolando e limitando il diritto della proprietà privata, ha finito per sostituire l'ente pubblico al privato.

Ora, in tutto questo lento processo storico, il punto non controverso è che l'intervento iniziale e crescente dello Stato non è avvenuto per motivi economico-privati, cioè al fine di procurare al fisco un reddito patrimoniale, ma per difendere interessi della collettività, che si trovavano in conflitto con l'interesse dell'impresa privata.

Anzitutto le società ferroviarie private si limitavano alla costruzione dei tronchi più redditizi, curando unicamente il massimo profitto, e non assecondando lo sviluppo ferroviario in tutto il territorio dello Stato, per la soddisfazione dei più complessi bisogni collettivi, che vanno al di là del mero trasporto delle merci. Infatti, le ferrovie diventano sempre più bene complementare della amministrazione pubblica civile e militare, delle comunicazioni intellettuali e sociali, cioè diventano beni complementari di altri servizi pubblici. D'onde l'intervento dello Stato per regolare il servizio ferroviario privato, in modo da assicurare con esso anche la soddisfazione di bisogni collettivi. Sotto questo aspetto è un caso analogo a quello del bosco.

In secondo luogo, le imprese private non sempre si preoccupano sufficientemente della incolumità personale dei viaggiatori e dei viandanti. Alle proteste del pubblico rispose anche

qui l'intervento dello Stato, per difendere la sicurezza delle persone e della proprietà.

In terzo luogo, la libera concorrenza tra imprese ferroviarie finì spesso, e tende di regola per finire, o con l'alleanza delle società concorrenti, o con la caduta della più debole. In ambo i casi si ha sperpero di ricchezza, e si sbocca nuovamente in una posizione di monopolio più ferrea che mai.

Il danno che può infliggere e che spesso ha inflitto alla collettività il monopolio ferroviario, non consiste soltanto nella altezza delle tariffe; ma anche nel fatto, che l'impresa ferroviaria può applicare tariffe, sia pure di monopolio, ma non eguali per tutti, allo scopo di favorire determinate imprese. È infatti avvenuto, e può avvenire, che le società ferroviarie o gli amministratori si interessino in altre imprese, i cui prodotti sono destinati al consumo di mercati lontani e i cui guadagni dipendono dalla rapidità tempestiva e dalla sicurezza del trasporto. Così si sono avuti casi in cui la ferrovia ha fatto tariffe di favore e speciali condizioni di trasporto, di velocità, di termini di resa alle imprese in cui era essa medesima interessata, e tariffe più alte, con ritardi di arrivo e di consegna, a danno delle industrie concorrenti.

Si comprende come questo pericolo sia venuto crescendo, a misura che, con lo sviluppo dei traffici a distanza, tutto il commercio del paese potea cadere sotto il controllo della azienda ferroviaria.

Quindi lo Stato è ancora intervenuto, per comporre questi contrastanti interessi del gruppo produttore e dei gruppi consumatori, imponendo tariffe, orari, termini di resa, ecc., eguali per tutti nel tempo e nello spazio, cioè tariffe fisse e generali.

Come si vede, trattasi di un sistema di interventi che sono venuti crescendo e han finito a poco a poco, quasi senza soluzione di continuità, con l'assorbimento totale, cioè, con la statizzazione dell'impresa privata.

Ora, come ogni singolo passo di successivo intervento statale era motivato dalla necessità di difendere un interesse della collettività contro il monopolio di un gruppo, bisogna

ritenere, che anche la statizzazione sia avvenuta in quanto si è finito per considerare il trasporto ferroviario come un servizio pubblico, non perchè si è inteso di creare una fonte di entrate patrimoniali.

Se questa conclusione non si accetta pacificamente, dipende dal fatto, che è sempre vivo il dibattito tra coloro che vogliono la statizzazione, contro coloro che vogliono le ferrovie affidate all'industria privata.

Lasciando da parte gli argomenti buoni e cattivi, con cui le due tesi sono difese o combattute, la circostanza che merita rilievo è che lo Stato non ha bisogno di arrivare alla statizzazione, cioè all'assorbimento totale dell'industria privata, per subordinarla all'interesse della collettività. Si è già notato che ogni intervento parziale dello Stato è per sè un servizio pubblico.

Se ora si ammette, in base all'esperienza, che lo Stato non sia migliore esercente in confronto del privato, la soluzione economicamente più vantaggiosa si ha: *a)* quando l'intervento dello Stato, cioè il sistema delle ingerenze e dei vincoli crescenti, resta entro i limiti rigorosamente richiesti dal bisogno collettivo; e *b)* quando si utilizza, nel medesimo tempo, la superiore capacità tecnico-industriale dell'impresa privata, non assorbendola.

Il contrasto stesso delle opinioni dimostra che le ferrovie sono al confine tra l'impresa privata e la pubblica.

Ma resta sempre il fatto, che la statizzazione afferma la vittoria di coloro che considerano il trasporto ferroviario come un servizio pubblico; epperò le ferrovie, ove sono statizzate, si avviano sempre più ad essere assimilate al gruppo formato dalla posta, dal telegrafo, dal telefono, che sono servizi pubblici e il cui costo è coperto dalla «tassa».

La ferrovia è il ponte di passaggio tra le entrate patrimoniali, di cui si è parlato, e il fenomeno della tassa, di cui si inizia ora la trattazione.

CAPITOLO IV.

LA TEORIA DELLA TASSA

SOMMARIO: Le entrate derivate. — Concetto e condizioni del servizio pubblico speciale. — Legge di formazione della tassa. — I prezzi molteplici in economia finanziaria. — I due casi di prezzi molteplici. — La tassa premunisce contro il pericolo di produzioni anti-economiche.

§ 30. - IL SERVIZIO PUBBLICO SPECIALE. — Dalle entrate patrimoniali si passa alle entrate *derivate* o *tributarie*, così dette, perchè vengono prelevate dal reddito privato dei cittadini.

Nei bilanci moderni, a misura che spariscono le entrate patrimoniali, crescono e diventano parte assorbente le entrate tributarie.

I *tributi* si dividono in due grandi categorie: *tasse* e *imposte*, a cui corrisponde la distinzione dei servizi pubblici in speciali e generali.

Dalle ferrovie si passa, dunque, quasi senza soluzione di continuità, allo studio dei servizi pubblici, cioè di quei beni la cui produzione è ritenuta dalla collettività, in un dato momento, funzione dello Stato.

Il complesso dei servizi pubblici si divide in due gruppi: i *servizi pubblici speciali* e i *servizi pubblici generali*. Tra i primi è la posta, il telegrafo; tra i secondi la difesa del territorio dello Stato, l'amministrazione della giustizia, la viabilità.

La prima categoria comprende quei servizi, per i quali è possibile stabilire un rapporto di scambio individuale, *speciale*, tra lo Stato produttore e ogni singolo cittadino consumatore.

Essi sono suscettibili di essere venduti al minuto, cioè, di essere prestati di volta in volta al cittadino che li domanda e nel momento e nella quantità in cui li domanda. In una parola, si individualizza la persona del consumatore e la quantità del suo consumo. Così nasce, nello scambio tra Stato produttore e cittadino consumatore, la figura economica del prezzo; questo prezzo prende nome di tassa. La posta è il capostipite dei servizi pubblici speciali, e può prendersi come il tipo di essi, per la trattazione teorica.

È ovvio, per ora, che siffatto rapporto di scambio non sarebbe attuabile nel servizio della difesa del territorio nazionale. Il che vuol dire che non è in arbitrio dello Stato di produrre un servizio pubblico, dandogli il carattere di *generale* o di *speciale*.

Perchè si possa avere il servizio speciale, debbono concorrere due condizioni:

1°) *La offerta del servizio dev'essere tecnicamente divisibile in unità di vendita.*

Non sarebbe infatti possibile vendere al minuto un servizio che non fosse materialmente divisibile in unità di vendita.

La posta è servizio pubblico speciale, perchè la offerta può suddividersi in molte unità (lettere, cartoline, giornali, ecc.), ciascuna delle quali soddisfa un dato bisogno dei singoli consumatori. Lo stesso dicasi dei telegrafi, telefoni, ferrovie. Non lo si potrebbe dire della difesa del territorio nazionale.

Si comprende che la divisibilità del servizio non deve essere intesa esclusivamente come una possibilità tecnica; ma deve talvolta essere considerata anche sotto l'aspetto della convenienza economica, in quanto si reputi che il servizio, pur essendo tecnicamente divisibile, non torna conto di dividerlo.

Così, per es., la viabilità ordinaria potrebbe tecnicamente essere divisa in unità di vendita, a cui potrebbe rispondere un prezzo o tassa o *pedaggio*. Ma un tale sistema, che era applicabile nel Medio-evo alle poche strade esistenti, e che può applicarsi ancora ad un ponte, sarebbe economicamente inapplicabile alla rete stradale, dato il grande sviluppo che essa ha

raggiunto nell'epoca moderna, e la conseguente enorme spesa di sorveglianza e di riscossione, che il sistema richiederebbe.

2°) *La domanda del servizio deve essere individualmente e costantemente attiva.* Cioè, è necessario che lo « stato penoso » o bisogno dell'individuo, cui il servizio pubblico soddisfa, si riproduca periodicamente, affinché ritorni la spinta a rinnovare la domanda.

Ora, in economia finanziaria si hanno casi, in cui la domanda dell'individuo si addormenta per effetto del servizio pubblico prodotto.

Così, per es., il servizio della pubblica sicurezza, quanto meglio è organizzato, tanto più previene e allontana il pericolo che sia violata la integrità delle persone e della proprietà e quindi il cittadino sempre meno si trova in condizione di domandare la reintegrazione del suo diritto offeso. Ma se, per qualunque ragione, si arresta il buon funzionamento della pubblica sicurezza, col rinascere del pericolo rinasce la domanda del cittadino. Ecco in che senso avviene che, col perfezionamento di un servizio pubblico che abbia azione preventiva, si addormenta lo stimolo della domanda individuale.

Quando le due sopra dette condizioni non concorrono, non si può parlare di servizio pubblico speciale. Il bene prodotto dallo Stato rientra necessariamente nella categoria dei servizi pubblici generali.

Adunque, la differenza ultima tra servizi pubblici speciali e servizi pubblici generali, sta in una esigenza e possibilità tecnica di poterne o non poterne ripartire tra gli individui l'offerta e la domanda totale, non già in una pretesa differenza di qualità; oppure bisogna dire che la differenza di qualità dipenda da quella circostanza.

Rientrano nel gruppo dei servizi pubblici generali l'amministrazione della giustizia, la difesa delle persone e dei beni contro i nemici interni ed esterni, la viabilità ordinaria, la difesa contro le malattie infettive degli uomini, degli animali e delle piante, ecc. Di fronte a questi servizi scompare in tutto o in parte il fenomeno della tassa e nasce quello dell'*imposta*.

Questa consiste in una quota che lo Stato preleva dal reddito dei cittadini in cambio della utilizzazione di servizi pubblici generali. Faremo a suo tempo la teoria dell'imposta; completiamo ora la teoria della tassa e definiamo la sua legge di formazione.

§ 31. - LA TASSA. — Si è già accennato che la tassa è un caso del prezzo. La si può chiamare, come dicono alcuni, *prezzo pubblico*, purchè ciò serva a indicare soltanto che è riscosso dallo Stato, cioè che è il prezzo di un servizio pubblico.

In economia privata si studiano due casi di prezzo: il prezzo di *libera concorrenza* e quello di *monopolio*.

Esiste però una terza figura di prezzo, non abbastanza sviluppata in economia privata, e quindi non abbastanza rilevata dagli economisti: il *prezzo di cooperazione*, cioè quello che si forma nell'interno di una società cooperativa, e che può partecipare del prezzo di costo e del prezzo di monopolio. Infatti, una società cooperativa che si trovi, per ipotesi, in posizione di monopolio (ad es., che sia esclusiva proprietaria di un coefficiente della produzione) venderà ai soci a prezzo di costo, ma potrà sfruttare la posizione di monopolio rispetto ai terzi e anche, *dentro certi limiti*, rispetto ad alcuni soci. Questo è il germe del fenomeno, che nasce in economia privata, ma che si sviluppa e si completa in economia finanziaria, e da cui deriva la legge di formazione del prezzo-tassa.

Abbiamo già detto che lo Stato moderno riproduce i caratteri di una cooperativa, in quanto vi sia identità personale tra produttori e consumatori, e anzi, integra il concetto puro della cooperativa privata, perchè *tutti* i cittadini sono al tempo stesso produttori e consumatori, e non si può concepire consumo di beni pubblici al di fuori dello Stato. Si deve fare una riserva per i forestieri, che possono considerarsi come *terzi* e possono essere assoggettati a prezzi di monopolio, come vedremo nell'imposta complementare. Segue che la tassa deve presentare le stesse caratteristiche del prezzo privato di cooperazione.

Ora, siccome il prezzo che applica una cooperativa pri-

vata nei rapporti di scambio con i soci, non può essere che prezzo di costo, così anche nel tipo moderno dello Stato democratico, in cui manca il gruppo politico monopolista che realizza profitti, la tassa sarà prezzo di costo. Anzi, si può aggiungere che sarà, in teoria pura, prezzo di *minimo* costo; perchè quando i cittadini si agitano e chiedono il passaggio della produzione di un bene dalla impresa privata alla pubblica, essi mirano con ciò a realizzare il prezzo privato della libera concorrenza (1).

A ribadire questo concetto, può rilevarsi che lo Stato a tipo di cooperativa non è altro che una « economia collettiva di uso », nella quale i beni prodotti non sono destinati allo scambio esterno con altri enti, ma al consumo interno dei membri che la compongono.

Ciò posto, se lo Stato mira a massimizzare nella collettività il consumo dei servizi pubblici speciali, deve ridurre al minimo il costo e chiedere il prezzo di mera copertura.

Il prezzo di minor costo diventa il punto di riferimento per sindacare, criticare, o approvare la capacità produttrice dello Stato, indipendentemente dalla sua eventuale posizione di monopolio (2).

Ciò pone la prima condizione della legge di formazione della tassa: « Il prezzo pubblico deve eguagliare o gravitare verso il costo di produzione ».

Ma lo Stato — anche se produce a costo minore dell'impresa privata, in modo da non doverne temere la concorrenza — rafforza questa posizione col monopolio legale, vietando e punendo la concorrenza dei privati.

Ciò pone la seconda condizione della teoria: « La tassa è anche un *prezzo potenziale di monopolio* ».

(1) Si vedrà tra breve come, statizzata l'impresa e realizzato un primo stato di equilibrio con la eliminazione dell'impresa privata di monopolio, la lotta si riaccende tra i vari gruppi dei cittadini consumatori di servizi pubblici nell'interno dell'azienda statale.

(2) Infatti è soltanto in economia di scambio che nasce la differenza tra prezzo di concorrenza e prezzo di monopolio. L'impresa privata, in ogni caso, mira a massimizzare il suo consumo in beni che compera, dando il meno che può in beni che produce. Senonchè, operando in condizioni di libera concorrenza, compera e vende a prezzo di costo; così che dallo scambio risulta massimizzato il consumo rispettivo

§ 32. — Le due condizioni appaiono contraddittorie; in fatto però funzionano coordinatamente così:

a) La tassa, *nel totale*, deve risultare eguale al costo di produzione del servizio prodotto; cioè il totale delle tasse che lo Stato riscuote dai singoli consumatori deve eguagliare il totale delle spese di produzione.

b) Ma, nella ripartizione del costo totale tra le varie categorie di consumatori, il prezzo pubblico può diventare prezzo di monopolio. Infatti, per una stessa unità di servizio lo Stato monopolista può far pagare prezzi diversi alle varie categorie di consumatori, oppure può far pagare uno stesso prezzo per unità che hanno costi diversi. Per es., il trasporto della cartolina illustrata e della cartolina ordinaria costa egualmente, ma lo Stato riscuote prezzi diversi. All'incontro fa pagare lo stesso prezzo per spedire una lettera a distanze diverse, sebbene la distanza sia un elemento di costo.

Ora, è solo in grazia della sua posizione di monopolio, che l'impresa pubblica può stabilire prezzi che non corrispondono, ognuno, al costo della relativa unità di servizio consumata. In condizioni di libera concorrenza lo Stato sarebbe costretto di applicare il prezzo unico di costo per ogni unità di consumo.

Concludendo, la legge di formazione della tassa si deve considerare come un terzo caso intermedio tra la legge di formazione del prezzo di concorrenza e quello del prezzo di monopolio. Nel *totale*, di fronte alla massa dei contribuenti la tassa è prezzo di costo; nella *ripartizione* totale del costo di produzione tra i vari gruppi di consumatori è prezzo di monopolio. In una parola, lo Stato pratica la politica dei *prezzi molteplici* (1).

delle due parti contraenti. Invece, è solo al monopolista che riesce di vendere sopra costo e di comperare a costo, massimizzando così il suo consumo di beni che compera e minimizzando, nell'altra parte contraente, il consumo di beni che vende. Ma in un'economia di uso — individuale o collettiva — non vi ha che costo minimo e consumo massimo, di fronte a colui che è nel medesimo tempo produttore e consumatore.

(1) Si dice più spesso *prezzi multipli*; ma la parola *multiplo* ha in matematica un significato che non coincide con quello economico. Perciò è meglio dire *prezzi molteplici*. Si dice anche, con frase forse più elegante, politica del *doppio prezzo*, nel qual caso si deve sottintendere che i prezzi possono essere anche più di due.

§ 33. — Ciò posto, aggiungiamo che la politica del doppio prezzo, che applica lo Stato, non è simile a quella che pratica il privato monopolista.

Noi sappiamo che questi, quando riesce ad eludere la impersonalità dello scambio verso il pubblico e a scoprire le valutazioni subiettive diverse dei vari consumatori, impone per la stessa unità di servizio, non il prezzo unico, che sarebbe determinato dalla concorrenza, ma tanti prezzi quante sono le valutazioni subiettive dei vari compratori.

L'esempio tipico che suol darsi in economia è quello del teatro. Nel teatro, unità di beni, ossia posti di platea o di palchi, che hanno rispettivamente costi uguali o presso a poco uguali, sono venduti a prezzi diversi.

La differenza tra la politica del doppio prezzo, in economia privata e in economia finanziaria, consiste anzitutto in ciò: che mentre il monopolista privato sfrutta la diversità di valutazioni subiettive unicamente per realizzare il massimo profitto possibile mercè lo scambio, e quindi tende nel complesso al prezzo medio, che si elevi più che sia possibile sul livello del costo, in economia finanziaria, invece, l'impresa pubblica, se fa pagare agli uni prezzi sopra-costo, deve far pagare agli altri prezzi sotto-costo, e viceversa, perchè il totale deve essere uguale al costo.

Ad onta di questa limitazione d'insieme, resta il fatto che lo Stato, quantunque si proponga di produrre a costo, pratica la politica interna del doppio prezzo a favore di un gruppo e a danno di un altro. Si domanda se questo è un caso di politica di classe.

Ricordiamo che, nel primo momento in cui si reclama l'intervento dello Stato, si è tutti concordi nel domandare che al prezzo privato di monopolio venga sostituito il prezzo pubblico di costo; per cui questo si considera come l'immediato punto di equilibrio. Ma dopo, quando è avvenuta la statizzazione, i gruppi politicamente predominanti sono spinti a sfruttare la nuova posizione di monopolio pubblico, praticando la politica dei prezzi molteplici a loro vantaggio e a danno degli altri.

§ 34. — Nondimeno non sempre la adozione dei prezzi molteplici risponde ad una politica di classe.

Anzitutto si ha il caso della tariffa unica — per es., la tariffa unica postale — che porta con sè automaticamente la pratica dei prezzi molteplici. Ciò non costituisce politica di classe, se la unificazione fu fatta per ragioni tecniche, nell'interesse di tutti i consumatori, come si vedrà (vedi § 43).

In secondo luogo non si fa politica di classe nel caso in cui, fissandosi dalla autorità un sol prezzo unitario di costo, non si coprirebbe il costo totale per scarsità di consumatori.

Ciò notoriamente avviene quando l'offerta del servizio non può essere, fin dal primo momento della sua produzione, esattamente eguagliata alla domanda iniziale e alle sue successive graduali oscillazioni, ma deve in qualche misura superarla e prevenirla. Così, può avvenire che si debba iniziare la produzione con una spesa d'impianto che, per quanto sia ridotta al minimo, ha una capacità produttiva superiore alla capacità che ha il consumo di assorbirla al prezzo di costo.

Un esempio tipico è dato dalle ferrovie. Per quanto l'impianto iniziale sia ridotto alle minime proporzioni possibili e per quanto si riducano le spese di esercizio, avviene non di rado, che la sua capacità di trasporto superi la domanda, al prezzo di costo. Suppongasì che 1000 rappresenti il costo di produzione e che questo si divida in 100 unità di vendita. Occorre trovare almeno 100 persone disposte a comperare le 100 unità al prezzo unico 10. Ma esse non si trovano; se ne trovano invece 50 disposte a pagare il prezzo 10 e 25 disposte a pagare 13 e poi altre 25 disposte a pagare 7. Con ciò si coprirebbe il costo.

In tal caso la politica dei prezzi molteplici non provoca lotta di classi; poichè essa è divenuta condizione necessaria per la produzione stessa del servizio, così che alle varie classi dei consumatori si pone il dilemma: o rinunciare al servizio, o accettare i tre prezzi che rispondono ai loro rispettivi apprezzamenti. Se in tale ipotesi i varî gruppi di cittadini decidono la produzione di quel dato servizio, essi accettano implicitamente di pagare ognuno il suo prezzo, senza raffronti col

prezzo che pagheranno gli altri. Si può anzi supporre che la politica dei tre prezzi, nell'esempio supposto, sia il risultato dell'accordo dei tre gruppi, e segni perciò un punto di equilibrio.

Il gruppo che paga il prezzo sotto-costò non è un gruppo parassita, che vive a spese del gruppo che paga il prezzo sopra-costò; esso concorre a coprire il costo, scemando il *deficit* dell'impresa a vantaggio degli altri gruppi.

A misura però che, col crescere del commercio, si estende l'uso della ferrovia, o di qualunque altro servizio speciale, viene il momento in cui il prezzo unico di costo basta a coprire le spese; ed allora, cessata la causa economica dei prezzi molteplici, rinasce la lotta tra i vari gruppi e si inaugura una politica di classe.

Il punto del nuovo equilibrio si raggiunge col ritorno al prezzo unico di costo. Come vi si arrivi si dirà nella teoria delle tariffe, che completa la teoria della tassa (vedi § 39).

§ 35. — Questa teoria del prezzo-tassa sembra subire in concreto un'eccezione che merita di essere rilevata. Non è raro che la tassa superi il costo e dia un avanzo, che non trova la sua spiegazione nella esposta teoria.

Ora, lo Stato non produce un solo servizio speciale; ne produce parecchi, tra i quali può trovarsi un gruppo di quantità omogenee, come sarebbe quello formato dalla posta, dal telegrafo, dalla ferrovia.

Di fronte al gruppo, lo Stato può sfruttare la posizione di monopolio, imponendo, per es., prezzi sopra-costò ai consumatori del telegrafo, per compensare prezzi sotto-costò che può concedere ai consumatori della posta, o viceversa. La politica dei prezzi diversi può prendere come base tutto il gruppo. E allora si può ancora spingere la teoria dei prezzi molteplici ai vari servizi speciali formanti il gruppo e parlare di compensazione.

Ma quando la tassa supera il costo globale dell'intero gruppo, il supero evidentemente serve a coprire il costo di servizi pubblici generali, e assume perciò carattere di imposta. In

altre parole, il monopolio del servizio speciale viene sfruttato addizionalmente per trarne un profitto.

Già la posta fu trattata come un monopolio a scopo di pubblica entrata. Sotto il vecchio regime era una « regalia » e dava perciò un'entrata patrimoniale.

Oggi, nelle finanze moderne, abbiamo taluni monopoli fiscali che lo Stato assume per trarne un'entrata a titolo di imposta indiretta di consumo. A queste andrebbe assomigliata la parte di prezzo che lo Stato si proponesse di ricavare dal monopolio dei servizi pubblici speciali, in più del loro costo di produzione.

Dall'altra parte va notato che, quando si copre l'intero costo con la sola tassa, non si tien conto del beneficio indiretto, che talvolta il servizio speciale arreca a classi che non ne sono consumatrici dirette. Così, il trasporto ferroviario giova indistintamente ai produttori ed ai consumatori delle merci trasportate e non soltanto ai commercianti che pagano il prezzo del trasporto.

Di qua è nata la opinione corrente, che la tariffa ferroviaria dovrebbe essere inferiore al costo del trasporto e la differenza dovrebbe essere coperta da imposte a carico dei produttori e dei consumatori.

La premessa è vera; la conseguenza è errata; poichè l'intermediario sconta nel prezzo di vendita il costo del trasporto, e lo ripartisce tra coloro che indirettamente, ma effettivamente, partecipano al consumo della ferrovia, mentre con l'imposta si colpirebbero anche coloro che della ferrovia non si avvantaggiano, nè direttamente, nè indirettamente.

§ 36. - LA PRODUTTIVITÀ DELLA TASSA. — Un corollario della teoria generale della tassa è che, quando lo Stato copre il costo di produzione con il sistema delle tasse, non corre il rischio di produrre a lungo anti-economicamente; poichè si pone nella posizione di ogni produttore privato, che regola la offerta in modo, che i consumatori la assorbiscano completamente al prezzo unitario, sia di costo che di monopolio. In ciò si ha la prova che la produzione è economica, anche se non

può affermarsi che abbia raggiunto il massimo di economicità. Se i consumatori, p. es., che domandano liberamente il servizio postale coprono, con le tasse postali, il costo totale, vuol dire che essi ne ritengono economica la produzione. Se invece le entrate non coprono le spese, vuol dire che l'offerta è superiore alla domanda e lo Stato può e deve restringerla.

In conclusione, nel sistema delle tasse i cittadini intervengono come forza di controllo postumo della produttività dei servizi pubblici speciali, come farebbero di fronte a qualunque produttore privato. Lo stesso non è dell'imposta, come si vedrà (vedi cap. VII).

CAPITOLO V.

LA TEORIA DELLE TARIFFE

SOMMARIO: Formazione delle unità di vendita. — Processo di diversificazione delle tariffe. — Processo di semplificazione e unificazione. — Tariffe ferroviarie. — Tariffa postale. — Come si passa dalla tassa all'imposta.

§ 37. - **DIVERSIFICAZIONE DELLE TARIFFE.** — La teoria della tassa si completa nella teoria della tariffa. La tariffa è la traduzione in atto del concetto generico di tassa. Con la parola tariffa, infatti, intendiamo riferirci ad un quadro sinottico dove, accanto alle unità in cui il servizio è stato diviso, sono segnati i prezzi unitari corrispondenti.

La costruzione di una tariffa non è cosa arbitraria. La divisione in unità del servizio pubblico segue alcuni criteri generali:

a) Ogni unità deve, per quanto si può, corrispondere ad una minima, ma completa, unità di consumo, tenuto conto delle condizioni e delle abitudini di ogni paese.

Procedendo in modo diverso, si ha uno spreco di ricchezza. Così nel telegrafo, quando si aveva il gruppo di 20 parole, si constatò che questo era una unità troppo grande, perchè in media il numero di parole dei telegrammi spediti in un dato tempo risultava inferiore a 20. Quindi l'adozione di questa unità portava ad uno spreco di ricchezza, perchè l'utente era spinto a consumare tutte le 20 parole messe a sua disposizione, anche se un numero minore sarebbe stato sufficiente.

D'altra parte, adottando una unità troppo piccola, si va all'estremo opposto, che essa, cioè, non basti nei casi ordinari per

esprimere un pensiero, per dare una notizia, ecc., ed obbliga così il mittente a consumare due unità spingendolo allo spreco del caso precedente.

In pratica si consegue lo scopo procedendo sperimentalmente, per tentativi successivi.

b) In secondo luogo la divisione in unità mira a facilitare l'estensione del consumo, e quindi, in pratica, si tende a dividere il servizio pubblico in un numero relativamente grande di unità, poichè, quanto maggiore è questo numero, tanto più si risponde a tutte le possibili combinazioni, forme e dimensioni delle domande individuali, e si attrae il maggior numero di consumatori e si facilita il collocamento di tutta la offerta del servizio prodotto.

Così è che il servizio postale vien diviso in un gran numero di unità di consumo: lettera, biglietto postale, cartolina scritta, cartolina illustrata, giornale, pacco postale, assicurata, raccomandata, e via dicendo.

Anche nelle ferrovie la diversificazione è relativamente grande. Le unità di base sono la tonnellata-chilometro ed il viaggiatore-chilometro. Ma poi si hanno classi diverse per i viaggiatori e per le merci, e poi ancora condizioni molteplici di spedizione: a grande, a piccola, a domicilio, ecc.

§ 38. — Ad ognuna di queste unità risponde un prezzo. Ora la classificazione è fatta non soltanto tenendo conto di tutte le differenze di costo; ma anche di tutte le possibili differenze di apprezzamenti subiettivi. Così, il trasporto della lettera per cui si pagano 50 centesimi costa alquanto più del trasporto della cartolina per cui se ne pagano 30; ma i due costi non stanno tra loro come 50 sta a 30. Il trasporto della cartolina scritta a 30 centesimi non costa più del trasporto della cartolina illustrata a 15 centesimi, e così di seguito.

Passando alla ferrovia, le tre classi di viaggiatori rappresentano per il produttore costi diversi, ma la differenza delle relative tariffe non risponde alla differenza dei costi. Lo stesso dicasi della classificazione delle merci, la quale tiene conto

del valore di queste, mettendo nelle prime classi, a tariffa più alta, le più ricche e nelle ultime le così dette merci povere.

In conclusione, lo Stato, per estendere il consumo e per coprire il costo di produzione del servizio pubblico, è spinto a frazionare la offerta in un gran numero di unità di vendita e inoltre a praticare la politica dei prezzi molteplici. Ciò spiega il fatto generale della crescente diversificazione delle tariffe, che caratterizza il primo periodo della loro evoluzione. Questa comincia nel momento in cui si inizia la produzione del servizio pubblico, e procede e si sviluppa e si esaurisce nel momento in cui si inizia un processo opposto di semplificazione e di unificazione.

Questo consiste nella graduale riduzione del numero delle unità e nella sostituzione di uno o pochi prezzi medii alla serie dei prezzi precedenti.

§ 39. - PROCESSO DI UNIFICAZIONE. — Il succedersi di un processo di semplificazione a quello iniziale di diversificazione è un fatto normale e costante, e può considerarsi come una legge contingente storica.

Preme chiarire quando e perchè un processo succede all'altro.

La prima condizione perchè si inizi il processo di unificazione, è che l'aumento del consumo del servizio pubblico speciale ne aumenti il reddito al punto, da rendere possibile che le spese di produzione siano coperte col prezzo unico di costo. In altri termini, perchè nasca il problema della unificazione delle tariffe occorre, anzitutto, che scompaia la causa che aveva reso necessaria e utile a tutti la politica dei prezzi molteplici (Vedi § 34).

Quando ciò avviene si rompe il precedente equilibrio, poichè le classi, che avevano accettato di pagare prezzi sopra-costi, reclameranno ora che la tariffa sia portata al limite del costo, mentre le classi che pagavano prezzi sotto-costi, pretenderanno che la riduzione avvenga proporzionalmente per tutte le tariffe diversificate di prima.

Il dissidio si compone di fatto quando si verificano altre condizioni.

La prima è « che ogni consumatore, grande o piccolo, utilizzi direttamente e indirettamente tutte le unità in cui è divisa la offerta del servizio pubblico ». Suppongasi, per es., che ogni cittadino spedisca merci a tutte le distanze, il ricco in grande e il povero in piccola quantità. È ovvio che per entrambi è indifferente o di pagare ogni volta un prezzo diverso, o di pagare ogni volta lo stesso prezzo medio.

Questa condizione si esprime col dire che « la media delle diverse tariffe, che fa il consumatore nel suo bilancio, è uguale alla media che fa il produttore nel suo bilancio ».

Essa si verifica sperimentalmente, valutando indizi di fatto, derivati dalla espansione del consumo del servizio pubblico e dalla sua penetrazione nel bilancio di tutte le categorie dei contribuenti.

La seconda condizione concomitante è la riduzione assoluta del costo di produzione del servizio pubblico.

Il semplice fatto della semplificazione, che rappresenta sempre un beneficio pel consumatore, si risolve in una riduzione effettiva delle spese di produzione; ma non è questo il fattore più importante.

Invece, l'espansione del consumo del servizio pubblico porta di regola alla riduzione delle spese di produzione, in quanto trasforma l'impresa statale da piccola in grande e da grande in grandissima impresa; il che consente la riduzione delle precedenti tariffe differenziate. Nè basta ancora.

Al medesimo risultato convergono tutte le altre cause esterne, tra cui primeggiano i progressi industriali, che in un dato momento concorrono a ridurre il costo di produzione. Esse accelerano il processo di unificazione, perchè permettono di adottare una media, che si avvicina alle tariffe più basse del precedente sistema differenziato.

Se e nella misura in cui l'antica tariffa sotto-costò diventa tariffa unica di costo, essa si estende ai consumatori che pagavano tariffa sopra-costò.

In tal modo viene elisa la opposizione eventuale delle classi che pagavano tariffe differenziate più basse.

§ 40. — Qui si vede in azione, per la prima volta, uno dei fondamentali principii direttivi della finanza: il principio delle compensazioni e delle medie.

Il fenomeno finanziario è fenomeno di medie. Se non che il processo delle medie richiede speciali accorgimenti.

Anzitutto la media che fa il produttore nel suo bilancio differisce, nel suo significato economico, dalla media che fa il consumatore nel suo bilancio.

La prima è media chilometrica di prezzi pagati da persone diverse e incassati dalla stessa persona; la seconda è media chilometrica di prezzi pagati dalla stessa persona.

Quindi la prima ha un significato contabile, in quanto riporta al chilometro l'incasso totale del produttore; ed ha un valore economico reale rispetto a lui, poichè egli può correttamente valutare la sua azienda in base all'incasso medio, alla spesa media, al reddito medio. E similmente si può parlare di reddito medio per individui, di gettito tributario medio per ettaro o per abitante, quando ci si mette dal punto di vista dello Stato che produce i servizi e incassa i tributi.

Ma se dai problemi della produzione si passa a quelli della ripartizione, bisogna mettersi dal punto di vista del consumatore e del contribuente, e allora apparisce che quella media chilometrica diventa un valore irreali, perchè non potrebbe essere sostituita alla serie dei prezzi chilometrici da cui proviene, cioè alla serie dei termini che la formano. E se la si sostituisse, il costo del servizio pubblico sarebbe ripartito secondo il principio che « *gli uni pagano per gli altri* » e provocherebbe forze di reazione.

Ciò non avviene nel caso della seconda media, la quale nasce da una serie di consumi fatti da una stessa persona; per cui la media è un valore reale, che può essere sostituito alla serie dei prezzi diversi; con che la ripartizione del costo totale avviene secondo il principio che « *ognuno paga in ragione del suo consumo* ».

Quando le due medie coincidono, la unificazione delle tariffe non turba, *grosso modo*, il precedente equilibrio.

§ 41. - TARIFFA PROPORZIONALE, DIFFERENZIALE E UNICA. —

La sopra esposta teoria generale della tassa e della tariffa trova un'applicazione in un caso particolare delle tariffe ferroviarie e postali, che suol richiamare l'attenzione degli studiosi.

Il caso si limita alla considerazione della distanza, che è un elemento del costo del trasporto, e di fronte al quale la tariffa ferroviaria è tuttora diversificata, mentre la tariffa postale è diventata unica.

Rispetto alla distanza si possono distinguere tre specie di tariffe:

a) la tariffa proporzionale, che si ha quando il prezzo unitario, cioè il prezzo della tonnellata-chilometro, resta costante con la distanza e il prezzo totale del trasporto si ottiene moltiplicando il prezzo unitario pel numero dei chilometri percorsi;

b) la tariffa differenziale, che si ha quando il prezzo unitario decresce con la distanza e il prezzo totale del trasporto si ottiene sommando i prezzi successivi dei chilometri percorsi (1);

c) la tariffa unica, che si ha quando il prezzo unitario resta lo stesso, qualunque sia il percorso e il prezzo totale è indipendente dalla distanza.

A questi tre tipi si suole anche aggiungere la tariffa graduale, o per zone, che è un *compositum* di due tariffe; p. es., della tariffa unica, che si applica dentro una data zona, e della tariffa proporzionale o differenziale, che si applica da zona a zona. Perciò la tariffa graduale non è un tipo autonomo in quanto non dà luogo ad un problema teorico a sè. Ha valore in quanto è un indizio della tendenza generale verso la unificazione delle tariffe.

Di regola, nella letteratura corrente, la tariffa proporzio-

(1) Si noti che la parola *differenziale* comprende altri casi; praticamente tutti i casi di trattamento differenziale.

nale viene considerata come la tariffa-tipo, di cui le altre sono un derivato.

Il che è erroneo, e l'errore dipende da due cause: la prima, che si suole porre e discutere il problema dal punto di vista del produttore, nel cui bilancio spese ed entrate sono cifre globali, che vengono riferite al chilometro; la seconda, che la tariffa proporzionale risponde al prezzo unico dell'economia privata, che si considera come forma naturale del prezzo, di cui i prezzi molteplici sono come una deviazione.

Invece, secondo la teoria esposta, la tariffa da cui bisogna prendere le mosse è quella che corrisponde al primo periodo di produzione e di consumo del servizio pubblico, e questa è la differenziale; poichè essa tiene conto di tutte le differenze di costo e di apprezzamenti utilitari per ogni singolo chilometro o gruppo di chilometri; essa è il prezzo di ogni singolo scambio. Infatti, il trasporto ferroviario si produce — dentro larghi limiti — a costi decrescenti. Il primo chilometro costa relativamente più del secondo, il secondo più del terzo, il terzo più del quarto, e così via.

Non è difficile spiegare come ciò avvenga. Si calcola che, in condizioni normali e con varianti poco notevoli, circa il 75 % delle spese ferroviarie è fisso, cioè indipendente dalla distanza, e il 25 % è variabile, cioè cresce con la distanza; epperò il primo riesce inversamente proporzionale alla distanza, il secondo proporzionale; cioè il primo deve essere diviso per il numero dei chilometri percorsi e il secondo moltiplicato.

Ciò premesso, al solo scopo di rendere più chiaro il concetto, precisiamo nel seguente prospetto quale sarebbe la quota teorica del costo totale, che spetterebbe ad ogni singolo successivo chilometro.

Per il primo chilometro o gruppo di chilometri il costo è rappresentato da . . .	75	+	25	=	100.00
per il secondo	$\frac{75}{2}$	+	25	=	62.50
per il terzo	$\frac{75}{3}$	+	25	=	50.00

per il quarto	$\frac{75}{4} + 25 =$	43.75
per il decimo	$\frac{75}{10} + 25 =$	32.50
per il ventesimo	$\frac{75}{20} + 25 =$	28.75
per il cinquantesimo	$\frac{75}{50} + 25 =$	26.50
per il centesimo	$\frac{75}{100} + 25 =$	25.75
per il duecentesimo	$\frac{75}{200} + 25 =$	25.38
per il cinquecentesimo	$\frac{75}{500} + 25 =$	25.15

Si vede che la variabile, decrescente con la distanza, si attenua sempre più, sino a diventare una quantità piccolissima, senza annullarsi mai; ma in pratica, oltrepassato un adeguato numero di chilometri, diventa una quantità trascurabile e si trascura, così che la differenziale finisce per trasformarsi in proporzionale.

Passando dal produttore al consumatore, notiamo che le merci vicine al mercato di consumo godono di una rendita di posizione in confronto di quelle che sono lontane, per cui si ritiene che possano sostenere tariffe relativamente più alte, che elidano gradatamente la rendita di posizione, a misura che cresce la distanza.

Infine si suol tener conto del valore delle merci e si stabiliscono tariffe *ad valorem*, che sono più alte per le merci ricche e vanno degradando a misura che si passa alle merci più povere.

Ecco le basi su cui si fonda un sistema di tariffe differenziali, che meglio risponde — come già si è detto — al primo periodo, in cui, per massimizzare il reddito del servizio pubblico, si tende al frazionamento massimo delle unità di vendita e alla corrispondente diversificazione massima delle tariffe.

§ 42. — La tariffa proporzionale, di fronte alla differenziale, è un prezzo medio tra il costo delle piccole distanze e il costo delle grandi distanze; sarebbe un prezzo sotto-costo per i consumatori delle prime e un prezzo sopra-costo per i consumatori delle seconde. D'onde il pericolo che si estenda il consumo che non copre le spese e si contragga quello che le copre.

Molti fatti confermano il principio. In Italia prima del 1905 prevaleva il sistema delle tariffe proporzionali. I viaggiatori percorrenti le distanze entro i 25 Km. rappresentavano il 70,44 %, quelli tra 150-200 Km. appena l'1,26 %, e la percentuale dei viaggiatori oltre i 400 Km. scendeva a frazione di unità. Similmente, per le merci, nel 1889 il movimento entro i 100 Km. era quasi 3 milioni di tonnellate; fra i 100-200 Km. decresceva a 1.500.000 tonnellate; fra i 200-300 Km. diventava quantità trascurabile. Attuata dopo il 1905 la tariffa differenziale, queste condizioni migliorarono, il traffico a grandi distanze crebbe.

Questo fatto prova e non confuta la teoria, poichè mostra che l'applicazione della proporzionale, che si fece in Italia nel primo periodo, fu un errore.

Invece, le tariffe differenziali si trasformano automaticamente in proporzionali, a misura che si avverano le due condizioni già esaminate. La prima di esse è che ogni consumatore utilizzi direttamente e indirettamente le piccole e le grandi distanze. Ora, una circostanza particolare, che nelle ferrovie affretta questo processo di compensazione, è che la ferrovia è un mezzo dello scambio a distanza, per cui essa compie la sua funzione con l'andata e il ritorno, ciò che porta l'utente a dover pagare, direttamente o indirettamente, due tariffe differenziali inverse, cioè due volte la tariffa proporzionale.

La seconda condizione è che diminuisca il costo assoluto del trasporto. Il che nelle ferrovie avviene — indipendentemente dai progressi della tecnica — pel fatto stesso e a misura che, entro i limiti della capacità di trasporto, si allungano le percorrenze e aumentano le unità trasportate. Poichè in tal caso le spese fisse — cioè il 75 % delle spese totali — vengono ripartite sopra un numero sempre maggiore di tonnellate.

chilometri e di viaggiatori-chilometri, e quindi pesano sempre meno sulla tariffa chilometrica. Teoricamente la spesa fissa totale può diventare una quantità trascurabile di fronte alle spesa fissa chilometrica.

Così si tende a passare dalla tariffa differenziale alla proporzionale (1).

Che poi il processo di tendenza sia lento, dipende soprattutto dal fatto che le due condizioni si vanno realizzando lentamente, e dal concorso di altre circostanze che non interessano la teoria generale.

§ 43. - TARIFFA POSTALE. — Dalla proporzionale, e talvolta direttamente dalla differenziale, si tende alla tariffa unica. Già nelle ferrovie se ne ha il segno nei tentativi delle tariffe a zona. Invece nelle tranvie la unificazione delle tariffe è quasi un fatto compiuto.

Ma il servizio pubblico speciale, che dà l'esempio tipico della tariffa unica, è la posta.

Per vero, anche nel trasporto delle lettere si distinguono tuttora tre tariffe: una per il distretto postale, una per il regno, una per l'estero; nondimeno oggi si vuol parlare di tariffa unica postale, per rilevare che la tendenza verso l'unificazione delle tariffe è giunta praticamente al massimo possibile.

La distanza non è più una causa di diversificazione delle tariffe postali; il prezzo di ogni unità di servizio è fissato indipendentemente della percorrenza. Ma la distanza è un ele-

(1) Il processo di unificazione delle tariffe ferroviarie si ferma praticamente alla tariffa proporzionale, quantunque tentativi di ulteriore unificazione si hanno nell'applicazione di tariffe uniche per zone. Le ragioni immediate sono da trovarsi: a) nella elevatezza del costo in funzione della distanza, che non potrebbe facilmente esser soppresso con la media; b) nella facilità che ha il consumatore di calcolare e di applicare la tariffa unitaria alla distanza; c) nella circostanza che il viaggiare in ferrovia è per sé un godimento, e quindi una tariffa unica provocherebbe verosimilmente un aumento dei viaggi a lunga distanza, cioè dei viaggi passivi pel produttore.

Ma queste circostanze, a chi ben guarda, rientrano nella formula generale, che non si può ancora ritenere che ogni consumatore utilizzi tutte le distanze.

mento di costo, e non è sempre trascurabile. Storicamente si parte da un sistema di tariffe postali diversificate in ragione della distanza. Nella seconda metà del secolo XVIII comincia in Europa il processo di unificazione e si compie con impressionante rapidità.

La rapida introduzione della tariffa unica postale è stata favorita da un complesso di speciali circostanze, che vanno esaminate in confronto della teoria generale sopra esposta.

Per mettere ciò più facilmente in evidenza, occorre dividere l'impresa postale in due distinti contratti di trasporto: a) quello che intercede tra lo Stato imprenditore del servizio postale e l'esercente del mezzo di trasporto, per es., della ferrovia; b) e quello che intercede tra lo Stato e i consumatori.

Nel periodo storico precedente, era lo Stato o l'impresa concessionaria, che doveva provvedere a tutto, alla raccolta, al mezzo di trasporto, alla distribuzione della corrispondenza. Oggi esiste una più completa divisione del lavoro e non si confonde il mezzo di trasporto con il servizio postale. Lo Stato o l'impresa concessionaria è l'imprenditore che si incarica di trasportare la corrispondenza; ed assolve l'impegno con un contratto che oggi fa con l'impresa ferroviaria.

Il prezzo che lo Stato paga alla ferrovia rientra senz'altro nella teoria delle tariffe ferroviarie, che oggi sono, come si è detto, differenziali o proporzionali. Quindi lo Stato pagherà la tariffa spettante ad una tonnellata-chilometro di lettere e di altri capi di corrispondenza.

Se in seguito la tariffa chilometrica differenziale o proporzionale, si trasforma in tariffa unica, o anche in prezzo a *forfait*, ciò è dovuto alla circostanza, che lo Stato trasporta la corrispondenza in tutte le direzioni, a tutte le possibili distanze nello Stato. E questa è una riprova del concetto teorico precedentemente esposto: una volta che la media che la ferrovia fa nel suo bilancio è eguale alla media che fa lo Stato nel suo bilancio, diventa indifferente, per questo ultimo, di pagare una dopo l'altra tutte le varie tariffe, o pagare ogni volta la stessa tariffa media.

§ 44. — Venendo ai rapporti tra lo Stato e i privati che scrivono lettere, le condizioni necessarie perchè si inizi la unificazione delle tariffe, come già si è ripetutamente detto, sono:

a) che il consumo siasi talmente generalizzato, da far ritenere che un processo di compensazioni tra brevi e lunghe distanze avvenga nel bilancio di ogni singolo consumatore;

b) che la tariffa unica risulti inferiore alla media delle precedenti tariffe chilometriche, così da garantire contro il turbamento dell'equilibrio economico, già precedentemente raggiunto nel bilancio dei minori consumatori.

Ora queste due condizioni si sono rapidamente più che verificate nel servizio postale.

La corrispondenza postale si è sviluppata enormemente in tutti i paesi civili e progressivi. La sua espansione è tale, da far ritenere fondata la presunzione che tutti, direttamente e indirettamente, siano consumatori del servizio postale a tutte le distanze. Infatti, chi non consuma direttamente il servizio postale, cioè scrivendo o ricevendo lettere, lo consuma indirettamente consumando tutti i servizi di cui la posta è bene complementare e strumentale. La posta infatti è necessaria per le comunicazioni amministrative e politiche; agevola grandemente tutte le relazioni commerciali, per cui ogni cittadino deve considerarsi come un consumatore indiretto della posta. Vi sono inoltre gli spostamenti di popolazione, che oggidì diventano sempre più grandi e frequenti in tutte le classi sociali. Essi rendono sempre più facili la compensazione e la media delle varie tariffe dentro il bilancio di ogni cittadino.

Queste circostanze hanno consentito allo Stato di ripartire, tra i singoli consumatori, il prezzo unico che paga al vettore, con lo stesso criterio, cioè, come una quantità fissa per ogni unità postale.

§ 45. — Però la causa che ha avuto azione preponderante si riferisce alla seconda condizione, cioè alla riduzione assoluta del costo e del prezzo, che ha reso possibile di portare la nuova tariffa unica postale al livello o anche sotto al livello della più bassa tariffa differenziale di prima.

Per rendersi conto di questo fatto, è necessario ricordare, anzitutto, che il servizio postale costituiva in passato un « monopolio fiscale »; cioè era un mezzo per prelevare imposte, e quindi le tariffe erano prezzi di monopolio. È stato verso la metà del secolo XVIII che si è mutata questa politica. Infatti, per l'intensificazione delle comunicazioni politiche, economiche, culturali e affettive tra le varie regioni di un paese, si cominciò a considerare il trasporto della corrispondenza, non più come una privativa fiscale, ma come un servizio pubblico, di cui non bisognava ostacolare la espansione con prezzi di monopolio. Si pensava che lo sviluppo massimo delle comunicazioni epistolari fosse più utile alla collettività, che non le corrispondenti entrate del fisco. Così avvenne che, abolita la privativa, alle tariffe di monopolio si sostituirono tariffe di costo.

Questo prezzo di costo venne ulteriormente ribassato dal perfezionarsi continuo dei mezzi di trasporto. Si pensi al progresso conseguito, passando dal pedone al cavallo alla diligenza alla ferrovia. Una tonnellata può contenere oltre 60.000 lettere. Non v'è dubbio che l'enorme diminuzione del costo del trasporto è stata la causa determinante della rapida unificazione del sistema delle tariffe postali.

Da questa circostanza alcuni deducono, che la spesa del mero trasporto è diventata una quantità trascurabile e, quindi, spiegano la tariffa unica come quella che risulta soltanto dalla somma delle spese di raccolta e di distribuzione, che si risolvono in una quantità fissa per ogni unità epistolare.

Ma questa teoria, apparentemente più semplice e plausibile, non spiega il fenomeno nella sua complessità, perchè considera come causa esclusiva quella che è stata di fatto una causa preponderante. Infatti essa non spiega la evoluzione che ha subito il contratto di trasporto tra Stato e ferrovia, che fa parte integrante del problema. Nè tiene conto di altri elementi differenziali del costo, come sarebbe il trasporto dei pacchi postali; il trasporto in montagna o in pianura, con la ferrovia o con la diligenza o col pedone, a cui si ricorre in zone di montagna soggette alle nevi; o il trasporto dalla madre patria

alle colonie e viceversa; differenze queste, che non sono quantità trascurabili e che pure sono comprese nella media della tariffa unica.

In conclusione, la tariffa postale unica, non che essere un'eccezione, rientra nel quadro della teoria generale, che spiega la tendenza comune di tutte le tariffe verso la loro semplificazione e unificazione, tenuto conto delle condizioni di fatto, che la affrettano o la ritardano in ogni singolo caso.

§ 46. - IL PREZZO D'ABBONAMENTO. — La teoria, ossia il processo di unificazione, non si ferma alla tariffa unica. Da questa si spinge ad una ulteriore semplificazione, che è il prezzo di abbonamento; il quale alla media di cui si è parlato, aggiunge la media dei consumi per un determinato periodo di tempo. È fenomeno simile al prezzo a *forfait*, che paga lo Stato alle ferrovie per il trasporto della corrispondenza.

Nella posta non potrebbe aversi il prezzo di abbonamento nei rapporti tra Stato e privati, perchè ragioni tecniche (francobolli e impersonalità dello scambio) lo escludono. Se ne ha, però, un parziale esempio nell'abbonamento che fanno le imprese giornalistiche; ciò che conferma la legge di tendenza. Invece si ha nelle ferrovie, dove pur non è ancora realizzabile la tariffa unica, e nelle tranvie, dove esiste anche la tariffa unica. Col prezzo di abbonamento l'abbonato ha diritto di percorrere tutta la rete o una parte di essa, senza limitazione di numero di viaggi, ma con limitazione di tempo.

Ora preme mettere in rilievo, come dall'abbonamento si può passare logicamente all'imposta. Il salto è piccolissimo e teoricamente può essere superato. Infatti l'abbonamento ferroviario è quasi sempre fatto da uomini d'affari, nelle zone in cui si svolgono le loro operazioni commerciali; l'uso della ferrovia è in funzione del numero degli affari. Il prezzo di abbonamento fa parte del costo di produzione della impresa abbonata, nel cui bilancio esso viene ripartito tra le unità delle merci vendute e degli affari conclusi.

In queste condizioni si può immaginare, che all'abbonamento si sostituisca, tra l'impresa abbonata e l'impresa ferro-

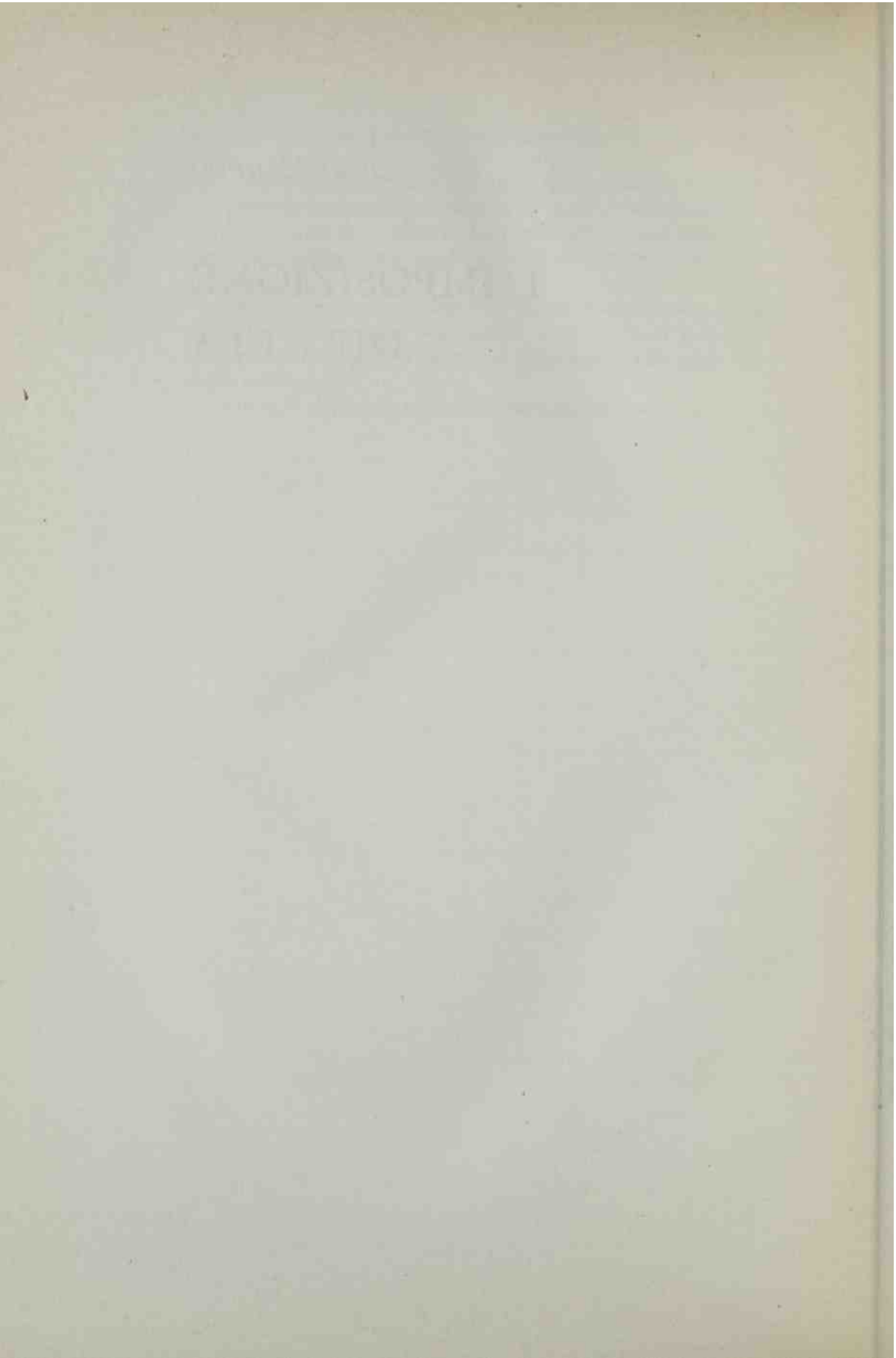
viaria, un accordo, in forza del quale quella conceda a questa una partecipazione agli utili annuali in cambio dell'uso annualmente illimitato della ferrovia. La partecipazione agli utili vuol dire semplicemente una percentuale del reddito netto; il che è appunto l'imposta.

Quel contratto ci consente di passare logicamente, senza soluzione di continuità, seguendo e sviluppando il principio delle compensazioni e delle medie, dalla teoria della tassa alla teoria dell'imposta.

Il prezzo d'abbonamento è la culla dell'imposta.

LIBRO SECONDO

L'IMPOSIZIONE
DIRETTA



CAPITOLO VI.

TEORIA DELL'IMPOSTA SPECIALE

SOMMARIO: Concetto dell'imposta speciale e contributo di miglioria. — Sua differenza con la tassa e con l'imposta. — La finanza corporativa. — Alcuni casi controversi. — Il sistema delle imposte speciali è un fenomeno storico residuale.

§ 47. — Dalla tassazione e dal tipo ultimo dell'abbonamento non si passa all'imposizione propriamente detta, senza attraversare un anello intermedio, che è la « imposta speciale ».

Si avverte subito che la parola speciale non è presa nel senso grammaticale, come fanno molti, per indicare quella qualunque particolare ragione o circostanza esteriore, per cui l'imposta speciale si differenzia dalla imposta in generale, come un fenomeno minore si differenzia dal maggiore, anche quando gli elementi teorici dei due sono identici.

Si ha il caso tipico dell'imposta speciale, quando lo Stato assume la produzione di un servizio a vantaggio prevalente o esclusivo di un gruppo sociale e pone a carico prevalente o esclusivo di questo il tributo necessario per coprirne il costo relativo.

Si crea così un rapporto di scambio speciale, di prestazione e contro-prestazione, tra lo Stato produttore e il gruppo consumatore.

Caso tipico dell'imposta speciale è il così detto « contributo di miglioria », che si ha quando l'ente produttore — Stato o comune — compie un'opera di utilità generale e pone perciò un'imposta a carico di tutti; ma poi richiede un ulteriore maggiore contributo a un gruppo di cittadini che dall'opera pub-

blica ricavano, o un vantaggio simile ma maggiore, in confronto degli altri, o un vantaggio incidentale di tutt'altra natura.

Così, l'apertura di una strada o l'allargamento di una piazza giova all'abbellimento, alla circolazione, all'igiene di tutta la città; ma i frontisti ritraggono un vantaggio particolare o maggiore.

Il costo totale dell'opera viene ripartito tra tutti i cittadini con l'imposta, ma una quota-parte di esso viene fatto gravare sui frontisti. Questa quota maggiore è l'imposta speciale. La parola *speciale* ha un significato preciso e tecnico.

§ 48. — Il tributo speciale non può confondersi con la tassa perchè gli mancano le due condizioni necessarie, che sono la divisibilità del servizio in unità di vendita, e la domanda individualmente attiva. La sola analogia con la tassa è che lo Stato controlla più rigorosamente il consumo del gruppo in confronto della collettività.

Dall'altra parte, il pagamento che intercede tra lo Stato produttore e i componenti del gruppo consumatore ha il carattere puro e semplice dell'imposta; e questa diventa speciale, solo in quanto si paragona l'onere del gruppo con quello corrispondente della intera collettività.

Tra l'imposta speciale e l'imposta vi ha questa sola differenza, che la prima è dovuta dai membri del gruppo e la seconda dai membri di tutta la collettività; ma sono pagate entrambe allo stesso titolo e al medesimo ente e sono entrambe coattive. Gli elementi teorici dei due fenomeni sono identici; varia la sfera di applicazione.

Di qua ricavasi questa caratteristica formale: l'imposta speciale deve essere parte delle entrate dell'ente produttore e figurare nel suo bilancio; occorre, cioè, che produttore del servizio sia lo Stato, quale rappresentante di tutta la collettività, e che il consumatore speciale del servizio sia il gruppo quale parte della stessa collettività.

In altre parole, il gruppo che paga l'imposta speciale non deve costituire esso medesimo un ente autarchico, separato

dallo Stato; ma deve essere una parte della collettività che è soggetta alla sovranità tributaria dello Stato.

Pertanto, non è imposta speciale quella che tutti i cittadini formanti la collettività municipale pagano al comune, perchè il comune è un ente autarchico.

Similmente non debbono considerarsi come imposte speciali tutte quelle che, pel raggiungimento di scopi particolari, un gruppo di cittadini organizzati in camere di commercio, in camere di lavoro, in sindacati professionali e simili, contribuiscono al proprio ente. Poichè questi tributi sono pagati da tutti i componenti la piccola collettività, in cambio di servizi da questa resi ugualmente a tutti essi.

Lo sviluppo del sistema corporativo, che va ritornando nella forma di sindacati professionali e di consorzi e di enti autarchici, forniti di poteri tributari sui propri membri, potrebbe notevolmente sviluppare il ramo della finanza corporativa, che esula e tende sempre più a staccarsi dalla finanza statale.

Con la crescente divisione del lavoro o specializzazione delle funzioni, le finanze corporative acquisteranno fisionomia autonoma e formeranno, insieme con le finanze locali e la finanza dello Stato, l'organismo tributario generale.

In ciascuno di questi enti, i componenti pagano imposte e in ciascuno di essi può nascere il fenomeno dell'imposta speciale, quando un gruppo dei componenti contribuisce più della totalità dei membri, in corrispettivo di un particolare vantaggio.

§ 49. — Fissati questi concetti direttivi, riesce facile la soluzione di alcuni casi controversi.

Nessun dubbio che le imposte comunali e provinciali non sono speciali, perchè si riconosce pacificamente al comune e alla provincia sovranità tributaria, entro i limiti della legge.

Invece nasce il dubbio per le imposte che si pagano o si pagavano alle camere di commercio. Poichè, se si considera la camera come organo che opera in nome e per delegazione dello Stato, così da considerare anche le imposte camerali come parte delle entrate statali, si può estendere ad esse il carattere

d'imposte speciali. Ma se si considera la camera di commercio come uno degli enti dotato di sovranità tributaria, entro i limiti della legge, l'imposta camerale non è imposta speciale.

Così non è mai speciale, nè quella militare, nè quella di negoziazione, nè quella di manomorta, nè in generale le imposte, che sono bensì pagate da alcuni gruppi, ma che stanno in surrogazione di altre imposte equivalenti, che sono pagate — per lo stesso titolo e in forma diversa — da tutti gli altri cittadini.

A più forte ragione non sono imposte speciali l'imposta fondiaria, nè quella sui fabbricati, nè quella sui salari, ognuna delle quali colpisce una parte determinata del reddito generale dei cittadini.

Infine si suole parlare delle così dette imposte di scopo come se fossero imposte speciali.

Le imposte di scopo sono quelle assegnate esclusivamente alla produzione di un determinato servizio pubblico. Tali sarebbero l'imposta per i poveri, per la disoccupazione, per l'illuminazione, per la fognatura, per i mutilati di guerra, ecc.

La circostanza dell'assegnazione non basta per qualificare di speciale l'imposta di scopo. Se tutti i contribuenti pagano allo Stato o anche ad enti creati dallo Stato e dipendenti dallo Stato come organi dell'amministrazione statale, una determinata aliquota del proprio reddito, per l'assistenza dei poveri, o per la disoccupazione e via dicendo, il tributo che proviene dal reddito di tutti ed è assegnato ad una spesa determinata, non è imposta speciale, perchè non è il corrispettivo di un beneficio speciale, che il contribuente o il gruppo riceve. L'imposta di scopo richiede bensì una contabilità a parte, cioè un *bilancio speciale*; che è tutt'altra cosa. Ma è di qua che è nato l'equivoco (1).

(1) Si è discusso di recente e lungamente in Italia, se la quota di concorso, che pagano gl'investiti di benefici ecclesiastici al Fondo del culto, sia un'imposta speciale.

Non lo è.

Il clero è l'organo che presta il servizio del culto e deve essere pagato. I credenti ricevono il servizio e debbono pagarlo.

D'imposta può parlarsi, se direttamente o indirettamente essa proviene dai cre-

§ 50. — Il sistema delle imposte speciali è diventato un fatto storico residuale, quantunque esso renderebbe possibile un controllo più rigoroso, per gruppi e regioni, della utilizzazione dei servizi pubblici.

Ma l'imposizione speciale si è abbandonata e si abbandona a misura che il consumo di un « servizio di gruppo » si estende direttamente e indirettamente ad altri gruppi; ovvero quando, nel totale dei servizi pubblici, avvengono compensazioni di consumo tra i vari gruppi di cittadini, nel senso che un gruppo paga l'imposta speciale pel servizio *A*, e un altro gruppo la paga pel servizio *B*.

Procedendo su questa via, viene il momento in cui il contribuente non contrappone più, nel suo proprio bilancio, ad ogni imposta speciale il consumo del relativo servizio pubblico, ma contrappone il totale delle imposte al totale dei servizi consumati. Le differenze finiscono per diventare quantità trascurabili.

Si passa allora dal sistema delle imposte speciali a quello delle imposte senz'altra qualificazione.

denti. Un'imposta che il clero paga a sè stesso non è imposta. La quota di concorso è un espediente per ridurre gli assegni dell'alto clero e rialzare quelli del basso clero, nonchè per provvedere ad altre spese del culto.

Adunque la quota di concorso non è un caso d'imposta speciale, semplicemente perchè non è imposta.

CAPITOLO VII.

TEORIA DELL'IMPOSTA.

SOMMARIO: L'imposta e la presunzione che il consumo dei servizi pubblici generali sia proporzionale al reddito. — Detta presunzione può ritenersi vicina al vero, ma contiene una parte di arbitrario. — La produttività dell'imposta in confronto della tassa. — La spesa per i servizi pubblici generali contiene sempre un elemento di improduttività. — Teoria mercantilista sulla produttività delle imposte. — I problemi della ripartizione tributaria. — Scambio tra imposta e servizi pubblici generali.

§ 51. — L'imposta è una quota-parte del reddito dei cittadini, che lo Stato preleva per procurarsi i mezzi necessari alla produzione dei servizi pubblici generali.

Deriva da ciò una prima differenza formale tra la tassa e l'imposta: la tassa presuppone la produzione dei servizi pubblici ed è soltanto la reintegrazione di spese già fatte e quindi non può costituire l'unica fonte delle entrate pubbliche, ma deve coesistere con altre entrate ordinarie o straordinarie; invece l'imposta anticipa allo Stato i mezzi necessari alla produzione dei beni pubblici e quindi può costituire un sistema tributario in sè stesso completo.

Ma entrambe hanno la comune superiore funzione di coprire e ripartire tra i cittadini-consumatori il costo di produzione dei beni pubblici.

Ora questa è appunto la funzione del prezzo in economia. Dunque la tassa e l'imposta entrano nel quadro generale del valore dei beni.

Qui conviene, pertanto, riprendere la questione se, nella produzione e nel consumo dei beni pubblici generali, esista

il rapporto di scambio, come esiste nella produzione e nel consumo dei beni pubblici speciali.

Se consideriamo lo Stato come un'economia collettiva di uso, la trasformazione di beni privati in beni pubblici è uno scambio, della cui convenienza economica lo Stato medesimo è giudice.

Se poi preferiamo supporre che vi sia una separazione personale tra lo Stato produttore e i contribuenti consumatori, il precedente scambio prende anche la figura esteriore usuale dello scambio tra due beni e due persone. Questa è precisamente l'ipotesi che abbiamo fatta parlando dei servizi pubblici speciali.

Per chi ha seguito lo sviluppo precedentemente tracciato della teoria, non può esser dubbio che, se si riconosce esservi un rapporto di scambio tra lo Stato produttore del servizio pubblico speciale e il consumatore, un rapporto di scambio esiste pure tra lo Stato produttore dei servizi pubblici generali e la collettività dei contribuenti.

Infatti, noi abbiamo messo in *evidenza* che il servizio pubblico speciale, si differenzia dal generale per ragione soltanto tecnica, dipendendo dalla circostanza dell'essere o del non essere divisibile in unità di vendita. Segue che lo stesso servizio pubblico può assumere, secondo le circostanze, l'uno o l'altro carattere. Così, per la viabilità, essa è stata e può essere un servizio pubblico speciale se, per coprirne il costo, si ricorre al pedaggio, e diventa un servizio pubblico generale se si trova più conveniente di ricorrere all'imposta. Ora la trasformazione del pedaggio in una equivalente quota-parte del reddito, non può mutare la natura originaria del rapporto economico, che intercede tra lo Stato produttore e il cittadino consumatore. E il rapporto è quello dello scambio.

Prendasi anche l'esempio dell'amministrazione della giustizia. Il suo costo è coperto in parte con la tassa e in parte con l'imposta, e lo si potrebbe anche coprire o tutto con l'imposta o tutto con la tassa.

Dicasi lo stesso dell'istruzione pubblica. Si ricorre alla tassa scolastica per coprire il costo di quella parte che è divisibile e

si divide in unità di consumo individuale; si adotta l'imposta per coprire il costo di quella parte che non è divisibile o non la si vuole dividere.

Ora, se si ritiene che per la prima parte vi ha scambio, bisogna ritenere che vi ha scambio anche per la seconda.

Infine si consideri che sul rapporto di scambio, ossia di prestazione di tributi e di contro-prestazione di servizi pubblici, si fonda negli Stati moderni il diritto d'imposta. Negli Stati antichi, l'imposta poteva essere pagata e riscossa a titolo di soggezione personale del suddito verso il sovrano, o del vinto verso il vincitore; ovvero a titolo di concessione patrimoniale, che, come si è visto, è una forma attenuata di servitù; ma, nel diritto costituzionale degli Stati moderni, al dovere o all'obbligo dei cittadini di pagare tributi risponde il dovere o l'obbligo dello Stato di prestare servizi pubblici.

In conclusione, l'imposta è il prezzo che ogni cittadino paga allo Stato per coprire la quota-parte di costo dei servizi pubblici generali che egli consumerà. Ciò detto, è poi ovvio che la legge di formazione del prezzo-imposta sia diversa dalla legge di formazione del prezzo-tassa, come questa è diversa dalla legge di formazione del prezzo di concorrenza, non che del prezzo di monopolio.

La ricerca di questa legge è appunto il compito dell'economia finanziaria.

§ 52. — La differenza fondamentale tra la tassa e l'imposta sta nel diverso processo tecnico che esse seguono, per ripartire l'onere tributario tra i contribuenti.

Si è visto che, con la tassa, il costo dei servizi pubblici speciali viene ripartito secondo l'effettivo consumo che ciascuno fa di beni pubblici. Il consumo o la domanda individuale è la base della ripartizione.

Il medesimo sistema non può seguirsi per ripartire il costo dei servizi pubblici generali; poichè, per questi, il consumo individuale è un'incognita. Il problema sta nel risolvere questa incognita; vi si procede per presunzioni.

Si comincia dal presumere che tutti i componenti della col-

lettività — e non soltanto una parte, come può essere per i servizi pubblici speciali — sono consumatori dei servizi pubblici generali.

Questa è una prima presunzione che risponde, o molto si avvicina, alla realtà; poichè non si può ammettere che vi sia chi non tenga alla indipendenza del suo paese, o alla difesa della sua proprietà, o alla integrità della sua persona. La parte dissenziente si considera come quantità trascurabile o patologica, contro cui è rivolta la difesa sociale. Invece resta per ora aperta la questione della misura, in cui ciascuno valuta i vari servizi pubblici generali e ne domanda la produzione.

In secondo luogo, dacchè esiste una finanza pubblica, si è preso il reddito di ogni cittadino come indice misuratore della sua domanda di servizi pubblici generali, e in base a questa presunzione si è fissata l'imposta come percentuale del reddito.

Ecco una seconda presunzione che si aggiunse alla precedente. Occorre vedere quanto essa sia vicina alla realtà.

§ 53. — Non v'è dubbio che il nostro reddito è l'indice misuratore della totalità dei nostri consumi, presenti e prospettivi, individuali e collettivi. È assiomatico che noi consumiamo *in proporzione* del reddito. Ma questa proporzione, vera per il tutto, può non essere vera per la parte. Può avvenire che individui aventi redditi eguali li ripartiscano, o sieno disposti a ripartirli diversamente, tra la soddisfazione dei bisogni individuali e quella dei bisogni collettivi.

Questo è il nodo del problema. Infatti, anche nell'ipotesi più sfavorevole di due individui aventi redditi eguali — nel qual caso è pacifico che debbano la medesima imposta — può avvenire che l'uno domandi e consumi relativamente più di beni pubblici e l'altro relativamente più di beni privati. A più forte ragione è contestabile la presunzione, che Tizio domandi e consumi il doppio di servizi pubblici in confronto di Sempronio, solo perchè ha un reddito doppio di costui.

Nondimeno la presunzione è più vicina alla realtà, che non sembri.

Bisogna anzitutto sostituire alla domanda individuale,

che nella tassazione è fatta volta per volta, almeno il consumo riferito ad una serie di anni, durante i quali può avvenire che Tizio consumi, a un dato momento, servizi pubblici che non consumava prima e viceversa. La domanda di servizi pubblici presuppone, di regola, mutevoli circostanze di fatto, in cui ogni individuo può trovarsi nel corso della sua vita. E poichè le nostre società sono fondate sul principio del *divenire*, è assai probabile che, rispetto ad ognuno, avverranno mutamenti di circostanze e quindi compensazioni nel tempo. In breve, si può ritenere che ogni contribuente paga, oggi, l'imposta, non soltanto in considerazione dei suoi bisogni attuali, ma anche in previsione di bisogni futuri. Similmente, bisogna mettere i varî contribuenti, non di fronte al consumo di un singolo servizio pubblico — per ognuno dei quali le differenze tra cittadino e cittadino possono essere grandissime, — ma di fronte al totale dei servizi pubblici, poichè è probabile che Tizio consumi, in proporzione del suo reddito, più del servizio *A* e meno del servizio *B*, e Sempronio, a parità di reddito, più del servizio *B* e meno del servizio *A*. Riferendosi alla somma invece che ad uno dei due servizi, la differenza tra Tizio e Sempronio diminuisce o sparisce.

In conclusione, alla serie dei consumi e dei consumatori, diversi nel tempo e nello spazio, si può sostituire, entro limiti di tempo ragionevoli, p. es., la vita di una generazione, un consumo medio per individuo o anche per nucleo familiare.

Il processo delle compensazioni e delle medie non è qui arbitrario o irrealistico, ma risponde ad una condizione concreta, perchè esso non fa che trasformare, per ogni individuo e per un tempo dato, una serie di prezzi diversi in un prezzo medio unico di abbonamento. E così la presunzione, che il consumo di beni pubblici sia proporzionale al reddito, fa un primo passo per avvicinarsi alla realtà.

Ma non basta.

La circostanza che rende più che mai fondata questa presunzione, è che quasi tutti i servizi pubblici generali rivestono il carattere di beni che sono strumentali per la produzione e

condizionali per il consumo dei beni prodotti dai privati. Al che aggiungasi che, se parecchi dei servizi pubblici generali direttamente profittano più ad alcuni gruppi che ad altri, indirettamente giovano a tutti. Così è della viabilità, che direttamente è usata da chi trasporta merci, ma indirettamente anche da chi le consuma. Così dicasi della giustizia, della pubblica sicurezza, ecc.

Da questo carattere dei servizi pubblici generali deriva che la loro utilizzazione per parte dei cittadini, è in funzione del reddito. Sarà tanto maggiore il consumo dei servizi pubblici generali, quanto più grande è la ricchezza privata, di cui essi assistono la produzione e assicurano il godimento.

Quindi, se si tiene conto del consumo medio, nel tempo e nello spazio, dei diversi servizi pubblici generali e soprattutto del loro carattere strumentale, si può accettare con sufficiente tranquillità la proposizione: *che il consumo dei servizi pubblici generali è proporzionale al reddito di ogni cittadino.*

Questa diventa per noi la premessa necessaria per la costruzione della teoria pura dell'imposta.

Ad onta di ciò, resta pur sempre vero che il reddito non dà la misura esatta e sicura della domanda e del consumo individuale di beni pubblici generali. Ed è appunto per questo, che la dottrina cerca di correggere l'indice del reddito col concorso di altri coefficienti sussidiari, come il numero dei figli, o l'età dei contribuenti, o l'entità assoluta del reddito minimo, ecc. La verità conclusiva è questa: che una parte, quanto si voglia piccola, della base su cui si posa l'edificio della imposizione, è necessariamente arbitraria. Questa verità deve essere un monito costante ai costruttori di sistemi tributari, affinché evitino il pericolo di aggiungere, alle due presunzioni ricordate, che sono il minimo necessario, altre presunzioni non necessarie, la cui somma sempre più li allontana dalla realtà.

Di qua origina una doppia inevitabile tendenza nella dottrina e nella legislazione.

L'una è di coloro che edificano sulla base dell'arbitrario, allargandola a grado a grado, fino ad arrivare all'affermazione

che l'imposta è atto della volontà sovrana dello Stato, indipendente dal contenuto economico di scambio tra tributi e servizi pubblici. È la teoria dei vecchi giuristi dell'assolutismo, che ritorna per opera di alcuni moderni giuristi, fautori della potenza dello Stato contro l'individuo.

L'altra tendenza è di coloro che, partendo dal rapporto di scambio tra imposte e servizi pubblici, edificano sul giuoco naturale delle forze economiche, riducendo al minimo possibile il margine dell'arbitrario, per raggiungere un più stabile equilibrio politico.

§ 54. - LA PRODUTTIVITÀ DELLE IMPOSTE. — Da quanto precede risulta un'altra differenza tra l'imposta e la tassa; ed è quella della produttività della spesa dei servizi pubblici generali, in confronto degli speciali.

Infatti, per la tassa, la riprova sicura della produttività della spesa è data dal fatto che i cittadini, al prezzo dato, comperano tutte le unità prodotte. Ma nell'imposta manca questo dato di controllo.

Siccome la domanda dei servizi pubblici generali è presunta dal reddito, può avvenire che si continui per lungo tempo in produzioni non economiche. Gli organi rappresentativi della collettività possono, volontariamente o involontariamente, fare un calcolo presuntivo della domanda di beni pubblici generali, che non corrisponde all'apprezzamento utilitaristico effettivo dei cittadini.

D'onde segue che, col sistema dell'imposta, si può fare una politica di classe, anti-economica per la collettività, più a lungo e in misura maggiore che il sistema delle tasse non consentirebbe. Le classi politicamente soggette o più deboli pagano per servizi pubblici che liberamente non domanderebbero.

La improduttività delle spese pubbliche produce crisi di esaurimento economico e di reazioni politiche, che a lunga scadenza storica ristabiliscono l'equilibrio.

Ora, siffatto pericolo si evita, o si attenua, quando e nella misura in cui al controllo postumo, che il consumatore esercita

nel regime del prezzo privato e della tassa, si sostituisce l'intervento preventivo dei contribuenti nel regime delle imposte.

Se questi partecipano alla formazione iniziale del calcolo utilitaristico, in cui ognuno giudichi della convenienza economica di pagare una data imposta per ottenere in cambio un dato servizio pubblico, e se questo calcolo viene sottoposto a revisione annuale, ed è materia di critica e discussione pubblica continuativa nella stampa, nei partiti e nei parlamenti, si avrà in ciò la sola possibile garanzia che trattasi di una spesa pubblica produttiva, cioè ritenuta tale da chi la sostiene (1).

Detta procedura si connette con la costituzione politica dello Stato; poichè soltanto una costituzione che dia al maggior numero possibile di cittadini il diritto e il modo di partecipare alla formazione del calcolo di valore collettivo e alla sua revisione periodica, può dare anche il massimo di garanzia, contro il pericolo di spese pubbliche improduttive (2).

(1) Si mettono in guardia gli studiosi contro l'errore corrente che « non sieno possibili valutazioni individuali della utilità dei servizi pubblici generali, perchè non è conosciuta e non è conoscibile la quota-parte di utilità che ogni singolo cittadino ritrae dalla difesa militare del territorio nazionale, o dall'amministrazione della giustizia, o dalla pubblica sicurezza o dalla viabilità ».

Ciò — si dice — non ha riscontro nell'economia privata! Invece, a smontare la serie degli errori economici contenuti in queste proposizioni, è bene prendere un esempio concreto precisamente dall'economia privata: quando Tizio compera un biglietto per assistere ad una rappresentazione teatrale, è forse conosciuta o conoscibile la quota-parte di utilità che egli ritrae dallo spettacolo? Eppure non è da mettersi in dubbio che esiste un rapporto di scambio economico tra il prezzo del biglietto e il godimento che il compratore se ne ripromette.

L'esempio dello spettacolo è il caso di valore o di scambio che, trasportato dalla economia privata nella economia finanziaria, diventa, in questa, il caso tipo del valore nella produzione e nel consumo dei servizi pubblici generali.

In conclusione, l'equivoco è questo: che si crede necessario di contrapporre, all'imposta pagata, una quota-parte di servizio pubblico consumato da ogni singolo cittadino; mentre basta contrapporre la valutazione individuale dell'imposta pagata, o da pagarsi, alla valutazione individuale del servizio pubblico generale domandato.

La sola condizione necessaria è, che il giudizio di convenienza sia fatto dalla stessa persona che paga l'imposta e utilizza il bene pubblico. (*Confr. nota seguente*).

(2) Si nega da molti che tutti i cittadini abbiano la capacità di rendersi conto della convenienza delle spese pubbliche, per cui si sostiene che la direzione della politica debba restare nelle mani della *élite* intellettuale.

A questa, che è la teoria del governo assoluto, si contrappone quest'altra: che, se il giudizio di convenienza è lasciato ad una classe, questa finirà per decidere nel suo particolare interesse e non in quello della collettività, come del resto la storia conferma.

Quanto poi alla capacità di valutare la utilità di una spesa pubblica, non è dubbio che essa richieda cultura ed esperienza storica e cognizioni e attitudini, di

Ora questa teoria dell'imposta, a intonazione politica, trova il suo riscontro nell'economia privata. Si pensi al caso in cui i consumatori, invece di comperare un dato bene dopo che è stato prodotto, lasciando al produttore di aggiustare l'offerta alla domanda, diano preventivamente l'ordinazione della quantità giornaliera richiesta da ciascuno. Per esempio, un fornaio produce 10 quintali di pane al giorno, perchè con tale offerta è arrivato sperimentalmente a pareggiare la domanda della sua clientela. Se ora si suppone che ogni cliente gli commetta preventivamente la quantità giornaliera di pane di cui ha bisogno, il risultato praticamente non cambia. Le ordinazioni preventive di pane risulteranno di 10 quintali.

Si tratta dunque di due procedure diverse, che portano praticamente allo stesso equilibrio, con la trascurabile differenza, che le oscillazioni intorno al punto di equilibrio passano dal bilancio del produttore a quello dei singoli consumatori.

L'esempio del fornaio che a suo rischio produce 10 quintali di pane al giorno è, in germe, il caso che dall'economia privata passa nell'economia finanziaria e si sviluppa nella tassa.

L'esempio, invece, dei consumatori che a loro rischio ordi-

cui solo i *migliori* sono dotati, e quindi si concede che solo questa *élite* superiore possa e debba fare il calcolo finanziario, per conto degli altri ritenuti incapaci.

Ciò premesso e concesso, vanno fatti alcuni rilievi.

a) Anzitutto, il cittadino non si trova quasi mai di fronte al problema: se convenga spendere in una volta due o tre miliardi, per provvedere ad un dato ordinamento, p. es., dell'esercito. Pochi, a cui fosse fatto per la prima volta tale quesito, sarebbero in grado di rispondere.

Ma nella realtà, il problema delle spese si presenta di regola come aumento o diminuzione della spesa precedente, che si è venuta formando poco a poco. « Conviene aumentare o diminuire la spesa per l'esercito, o per la viabilità, o per i lavori pubblici, o per la pubblica sicurezza, o per la pubblica istruzione? ». Si tratta di decidere della spesa *marginale* per ogni servizio pubblico e del relativo aumento o diminuzione *marginale* dell'imposta. Molti sono in grado di farsi un'opinione in proposito.

b) In secondo luogo, il cittadino moderno non è isolato; ma fa parte di organizzazioni politiche e di partiti, che hanno i loro atteggiamenti tradizionali di fronte ai maggiori problemi che importano spese pubbliche ed imposte. Se ne discute nella stampa, nei comizi di propaganda, nelle associazioni politiche, nel parlamento.

La pubblica discussione preparatoria è diretta dalle *élites* di tutti i partiti. Il singolo cittadino deve fare soltanto la sua scelta finale.

Dunque, in ultima analisi, non è tanto della capacità singola che si discute; ma del vecchio problema, se il giudizio di convenienza e o deve essere il risultato del contrasto delle diverse *élites*, o della volontà unilaterale di una sola di esse.

nano al fornaio la quantità di pane che richiedono giornalmente è, in germe, il caso tipico, che dall'economia privata passa nell'economia finanziaria e si sviluppa nell'imposta, a condizione che i contribuenti abbiano il diritto di consentire e che di fatto consentano le imposte.

§ 55. — Questa non è una costruzione economica astratta; ma deriva dalla storia e spiega una disposizione fondamentale, che leggesi in tutti gli statuti dei paesi a regime rappresentativo, secondo la quale nessuna imposta può essere stabilita o riscossa, se non è consentita dalla rappresentanza nazionale.

Il diritto dei contribuenti di consentire le imposte è antichissimo; rimonta all'epoca dei sussidi, degli aiuti, dei donativi, delle benevolenze (vedi § 20), che il sovrano chiedeva e i sudditi consentivano, quando le entrate patrimoniali erano insufficienti (1).

Questo diritto fu più o meno smarrito sul continente col prevalere della Monarchia assoluta e fu rivendicato con la rivoluzione. Invece non fu mai perduto in Inghilterra, dove parlamento e popolo lo difesero con lotta tenace, continua, secolare che ebbe la sua prima affermazione vittoriosa nella *Magna Charta* del 1215 e finì nel 1688 col riconoscimento della sovranità parlamentare in materia d'imposte.

La lotta comprende tre momenti.

Il primo si svolge intorno al diritto dei contribuenti di concedere o di negare i sussidi o i donativi che il sovrano doveva chiedere e non poteva imporre.

Il secondo si svolge intorno al diritto di ripartire il ricavato delle imposte tra le varie spese pubbliche. Il sovrano, in rappresentanza del potere esecutivo, affermava il suo diritto esclusivo di spendere a sua discrezione il ricavato delle imposte consentite dal parlamento; e questo, in rappresentanza dei contribuenti, reclamava che questo diritto spettava a chi avea consentito le imposte. Ed anche questa seconda lotta finì con la

(1) Le entrate patrimoniali si consideravano allora *ordinarie*; i donativi costituivano entrate *straordinarie*.

vittoria del parlamento, che con la previsione del bilancio fa appunto la ripartizione delle entrate tra i vari dicasteri e i vari servizi pubblici.

Dopo di che, per garantirsi contro il pericolo che il potere esecutivo, nell'esercizio del bilancio, stornasse i fondi dalle spese a cui erano assegnati, il parlamento si riservò anche il diritto di sorvegliare la esecuzione del bilancio, il che fa a mezzo del controllore generale in Inghilterra, e della Corte dei conti da noi (1).

Ciò posto, la condizione necessaria per risolvere il problema non sta nel fatto, che il diritto del contribuente trovasi scritto nelle carte costituzionali, ma nel grado di forza con cui è sentito dal popolo e nella conseguente efficacia con cui è esercitato dai parlamenti. Non basta che sia una norma di legge, occorre che sia una forza operante. Nella misura in cui di fatto funziona, esso elide in teoria pura e attenua in teoria concreta — dove deve superare necessarie forze di attrito — la differenza tra tassa e imposta, in argomento di produttività delle spese pubbliche.

Fuori di queste condizioni l'imposta è emanazione della classe dominante, che può coincidere e può non coincidere con l'interesse della collettività.

(1) Si noti la corrispondenza tra questi tre momenti e quanto avviene in ogni economia privata, in cui l'individuo prima produce il reddito, indi lo ripartisce tra i vari bisogni e infine lo consuma.

« Secondo la mia opinione — scrive THOROLD ROGERS — il consenso del contribuente alla concessione straordinaria di sussidi doveva essere ottenuto in tutti i tempi, e gli artefici della *Magna Charta* non credevano di porre nuove limitazioni al potere della corona quando fissarono le clausole memorabili di quell'antico strumento, ma affermavano semplicemente ciò che era tradizionale e notorio ». (*The Economic Interpretation of History*, London, 1888, pag. 20 e *passim*).

E G. PARK FISCHER: « La *Magna Charta* (1215) assicurava due principi: primo, che il Re poteva levare imposte dai sudditi, solo quando gli erano votate per scopi pubblici; e, secondo, che egli non poteva punire o imprigionare i suoi sudditi di sua volontà, ma solo dopo sentenza, secondo la legge dei loro conterranei.

« La *Magna Charta* è basata sulla *Charta* di Enrico I (1100-1135); definisce e assicura vecchi usi ». (*Outlines of Universal History*, New-York, vol. I, pag. 296).

MACAULAY scrive nella sua *Storia d'Inghilterra*, che il diritto dei contribuenti « più che scritto in una serie di antichi venerabili documenti, è scolpito da oltre 400 anni in tutti i cuori inglesi, senza eccezione di partiti ».

Negli Stati Uniti è stato importato dall'Inghilterra e conservato come vecchia tradizione britannica e poi riconsacrato dalla guerra d'indipendenza e codificato.

La prima effettiva resistenza che assunse carattere di generale importanza fu

In conclusione il diritto dei contribuenti di consentire le imposte e di ripartirle tra le singole spese è il contenuto economico più importante del moderno diritto costituzionale ed è elemento integrante necessario della teoria moderna dell'imposta.

§ 56. — In argomento di produttività delle spese pubbliche, bisogna rilevare un'altra differenza di carattere permanente tra tassa e imposta. Essa sta in ciò, che, anche nell'ipotesi astratta di uno Stato in cui tutti i contribuenti partecipassero preventivamente al calcolo finanziario, la spesa dei servizi pubblici generali ha sempre un elemento di improduttività parziale, in

quando il governo della Gran Bretagna tentò di imporre imposte interne in America. Le tasse proposte non rappresentavano per loro stesse un gran peso; ma furono giustamente considerate dal popolo americano come l'avanguardia di eventuali e probabili ingerenze del parlamento della madre patria in argomenti, in cui i coloni erano ancora più sensibili, che nelle questioni pecuniarie. Tale era la minaccia, già ventilata, che alla colonia si volesse imporre la gerarchia episcopale.

Ma quando il parlamento inglese, di fronte alla resistenza popolare, cancellò lo *Stamp Act*, volle, nondimeno, riaffermare il suo diritto assoluto di legiferare per le colonie su qualunque argomento. E questa pretesa prese forma concreta nel tentativo di riscuotere un diritto sul tè importato in America. Ma a questa imposta il popolo americano oppose pronta e generale resistenza, considerandola come un'invasione nei diritti elementari che spettano ad ogni inglese, e quindi ad ogni cittadino delle colonie che, col trasferire la sua dimora in America, era restato cittadino inglese.

La ostinazione del parlamento britannico e la tenacia del popolo americano portarono alla « guerra della rivoluzione » come è chiamata nei documenti dell'epoca; o guerra dell'indipendenza americana, come da poi si è detta.

Voglio citare il pensiero di WASHINGTON, che ritengo rappresentativo del sentimento popolare.

Nel 1774, un anno prima di essere nominato comandante in capo delle forze continentali, scrive ad un amico (LUCRETIA P. OSBORN, *Washington speaks for himself*, pag. 61 e seg.):

« Come inglesi non possiamo essere spogliati di questa essenziale e preziosa parte della costituzione.

« Se io avessi qualche dubbio circa al diritto preteso dal Parlamento della Gran Bretagna di tassarci senza il nostro consenso, aderirei alla vostra opinione, che, cioè, la petizione e solo la petizione sia il mezzo più appropriato che noi abbiamo per chiedere riparazione, poichè noi dovremmo chiedere un favore e non reclamare un diritto. Ma io non ho alcun dubbio in proposito. Penso che il parlamento della Gran Bretagna non ha maggior diritto di porre le mani nelle mie tasche *senza il mio consenso*, di quello che ho io di metterle nelle vostre...

« Se voi negate il diritto del parlamento britannico (in cui non siamo rappresentati) di imporre tasse sopra di noi, il nostro dissenso verte soltanto sul metodo di opporci ».

In Francia il diritto di consentire le imposte fu rivendicato, dopo secolare dessuetudine, con la grande rivoluzione, fu scritto nella dichiarazione dei diritti e rimesso

confronto delle spese che fanno i privati, e di quelle che fa lo Stato per i servizi pubblici speciali. Poichè, di regola, il produttore privato adatta la offerta soltanto alla somma aritmetica delle domande individuali dei consumatori effettivi; nè diversamente fa lo Stato nel sistema della tassazione. Invece, quando si tratta dei servizi pubblici generali, che non sono divisibili, lo Stato è bensì spinto a produrre dalla domanda preventiva della maggioranza; ma poi adatta l'offerta al consumo totale della maggioranza e della minoranza (1).

Quindi, per giudicare della economicità delle spese pubbliche, bisognerebbe dedurre dalla produttività presunta dalla maggioranza, la improduttività presunta dalla minoranza.

D'altra parte, sarebbe erroneo di misurare il danno della minoranza recalcitrante dall'intera imposta a cui è tenuta; poi-

in esercizio e fa lentamente la sua strada nella coscienza del popolo, senza potersi affermare che vi abbia ancora messo profonde radici.

Ma in altri paesi del continente, dove fu importato dalla Francia ed elargito dai sovrani ai popoli, fu un bene non guadagnato, un diritto poco esercitato dai parlamenti, punto compreso dai popoli. Un esempio suggestivo è dato dall'Italia, dove la monarchia assoluta è durata incontrastata fino alla vigilia della costituzione del nuovo regno.

Scrive MASSIMO D'AZEGLIO (*La politica e il diritto cristiano*, pag. 33, Firenze 1860): « Esiste un trattatello dei doveri dei sudditi verso il monarca, compilato ufficialmente per le scuole primarie del regno lombardo-veneto; questo trattato è stato imparato a memoria in tutte le scuole dell'Italia superiore, per quaranta anni; se ne avrà un'idea nel saggio che segue:

« D. — Perchè i sudditi devono riguardare il sovrano come il loro padrone?

« R. — I sudditi devono riguardare il sovrano qual loro padrone, perchè egli « ha pieno diritto sui beni e sulle persone loro ».

E continua tirando tutti i corollari possibili da questa verità fondamentale.

A quel trattato fa degno riscontro il *Catechismo filosofico per uso delle scuole inferiori*, stampato a Pesaro dalla tipografia Nobili nel 1832; a Modena nel 1833; a Napoli dalla stamperia reale nel 1837, dove ebbe la fortuna di altre due edizioni nel 1850.

Riproduco la sola parte che riguarda le imposte:

« DISCEPOLO. — Quando il principe aggrava i sudditi con enormi tributi e scialacqua il denaro dello Stato, sarà giusta la ribellione e la insurrezione del popolo? ».

« MAESTRO. — Non sarà giusta, perchè il popolo non ha diritto di giudicare sui bisogni e sulle spese del principato; e lo Spirito Santo, per bocca di San Paolo, ha detto ai popoli: « pagate i tributi »; ma non ha detto ai popoli: « rivedete i conti dei re! ». Inoltre se un principe sconsiderato dissipa una parte del denaro dello Stato, la rivoluzione sconvolge totalmente la finanza pubblica e la finanza privata, e manomette tutte le proprietà dei sudditi dello Stato ».

(1) Ciò avviene anche nelle aziende private, che operano per volontà di maggioranza. Ma il caso, che nell'economia privata è secondario o temporaneo, è il germe che si sviluppa e assurge a caso tipico nell'economia finanziaria.

chè la minoranza diventa di fatto consumatrice del servizio prodotto, e quindi è probabile che essa, o una parte di essa, avrebbe consentito alla produzione del servizio pubblico, se le si fosse chiesta un'imposta minore. Cosicchè, il danno subito dalla minoranza è misurato dalla differenza tra l'imposta che paga e quella minore che avrebbe consentito di pagare.

Scaturisce da ciò una differenza feconda di notevoli conseguenze, tra l'economia privata e l'economia finanziaria: essa è che *domanda* e *consumo* coincidono nella prima; invece non coincidono nella seconda. I beni pubblici sono consumati anche da chi non li ha domandati (1).

§ 57. — Sulla questione della produttività dell'imposta può essere utile di rilevare un errore corrente di origine mercantilista.

Si sostiene che l'altezza delle imposte non nuoce alla collettività, perchè la ricchezza che lo Stato preleva resta nel paese e torna ai contribuenti in forma di salari.

Si potrebbe obiettare, che l'imposta non ritorna mai a coloro stessi che l'hanno pagata; ma anche concedendo che essi medesimi la ricevono in forma di salario per lavoro prestato, o in forma di prezzo per beni venduti allo Stato, ci si imbatte pur sempre in una vecchia fallacia economica.

Infatti il cittadino, che in seguito presta allo Stato lavoro, sopporta un secondo sacrificio per cui aspetta un secondo compenso. E lo Stato gli paga perciò un salario o prezzo, con cui chiude questa seconda partita di dare e di avere. Ma resta scoperta la prima, in quanto la prestazione dell'imposta aspetta il suo proprio compenso, e non può trovarlo che nella controprestazione di servizi pubblici.

L'errore della teoria sta dunque in ciò: — che il salario, nella cui forma l'imposta torna alla collettività, non può essere unica contro-partita di due crediti distinti, che i cittadini vantano verso lo Stato.

(1) *Il Carattere teorico dell'economia finanziaria*, Cap. III, § 5.

§ 58. - IL VALORE INDIVIDUALE. — Chiarita la questione del rapporto di valore collettivo tra l'utilità totale dei beni pubblici e il totale delle imposte, segue il problema della ripartizione dell'onere tributario tra i cittadini consumatori, cioè il problema del « valore individuale ».

Prima di venir a parlare di ciò, è opportuno rilevare la connessione che esiste tra il problema della produttività dell'imposta e il problema della sua ripartizione.

Facendo l'ipotesi astratta che *tutti* i contribuenti siano chiamati a dare il loro giudizio preventivo sulla convenienza d'una spesa pubblica, ognuno di essi farà, nel suo bilancio individuale, il confronto tra la utilità marginale del servizio pubblico generale e la utilità marginale dell'imposta. Pongasi ora che tutti i contribuenti deliberino o consentano di costruire una data rete ferroviaria o un dato sistema di fortificazioni contribuendo ciascuno il 10 % del proprio reddito.

Da questa posizione teorica nasce logicamente, che il problema del valore individuale, cioè della ripartizione dell'imposta, è risolto nell'atto stesso in cui si risolve quello del valore collettivo, cioè della produttività della spesa pubblica.

Ma, pur restando in questa ipotesi di finanza pura, quella verità si modifica sempre in concreto, quando si passa dal momento della deliberazione a quello della esecuzione, in cui si tratterà di fare l'accertamento del reddito di ciascuno, per applicare l'aliquota già convenuta. Poichè, in questo secondo momento, si accenderà la lotta tra gli stessi contribuenti, che aveano deliberato la spesa, per pagare, ognuno, il meno possibile d'imposta.

È così che il problema della ripartizione si rende indipendente da quello della produttività della spesa pubblica.

A più forte ragione è indipendente, quando si consideri che non tutti i contribuenti partecipano alla formazione del calcolo di valore collettivo, nè che tutti vi esercitano la stessa influenza relativa, nè che tutti sono consenzienti, nè che restano i medesimi nel tempo, per la revisione periodica del primo giudizio.

Questa lotta porta di regola ad una ripartizione effettiva

dell'imposta, che non coincide con la ipotesi teorica, secondo la quale ogni contribuente è tenuto a pagare effettivamente il 10 % del suo reddito. Anche se la spesa totale è eguale al 10 % del reddito nazionale, è assai probabile che alcuni paghino più ed altri meno del 10 % del proprio reddito individuale. È compito del sistema tributario positivo e dei suoi perfezionamenti di far coincidere i due risultati.

§ 59. — Ciò premesso, per ripartire l'onere tributario tra i singoli contribuenti, si può anzitutto prelevare una percentuale dal reddito *totale* di ciascuno di essi; ovvero si possono colpire a parte i vari elementi che lo costituiscono, come sarebbero il reddito fondiario, l'edilizio, il professionale, l'industriale. Nel primo caso si ha l'imposta unica, nel secondo il sistema delle imposte molteplici.

Similmente, si può colpire soltanto il reddito di ogni contribuente, ovvero si può colpire la serie dei suoi consumi privati, ovvero si può colpire il reddito e il consumo. Ciò dà luogo al problema dell'imposta diretta e indiretta, e dei rapporti reciproci tra le due.

Questi due problemi ed altri minori costituiscono la teoria della ripartizione *tecnica* dell'imposta, perchè si riferiscono alla struttura del sistema tributario concreto. La legge stabilisce il sistema, ma si presume che essa s'informi a criteri di ordine prevalentemente tecnico.

Inoltre l'imposta può variare, non solo secondo la natura dei redditi, ma anche secondo la loro quantità. Si può stabilire che i redditi maggiori paghino una percentuale maggiore, in confronto dei redditi minori, o, viceversa, che i redditi minori paghino relativamente più dei maggiori, oppure, infine, che i grandi e i piccoli redditi paghino la stessa percentuale.

Ciò dà luogo al problema dell'imposta progressiva, inversamente progressiva, degressiva, proporzionale, al problema della esenzione dei redditi minimi e minori, a quello della discriminazione, ecc. Problemi che entrano nella teoria della ripartizione che diremo *giuridica* della imposta, per indicare che il legislatore segue un suo proprio disegno di ripartizione

dell'onere tributario tra le varie categorie di contribuenti e crede di poterlo realizzare, *ope legis*, astraendo dal giuoco naturale delle forze economiche, od anche opponendosi ad esse.

Ma poi bisogna tenere conto dell'azione di queste forze, in quanto esse possono neutralizzare, rafforzare o modificare gli effetti voluti dalla ripartizione giuridica. Il legislatore può avere stabilito una ripartizione gravando alcune categorie di redditi più di altre, può avere esentato certi redditi. Ma, dopo, si tratta di sapere, se il giuoco delle forze economiche neutralizzerà questi trattamenti tributari differenziali, per ritornare, in altra forma, a quello che era l'equilibrio economico preesistente.

In conclusione, il problema della ripartizione dell'imposta si suddivide in tre capitoli: un primo che studia la ripartizione tecnica; un secondo che studia la ripartizione giuridica; un terzo che studia la ripartizione economica.

È difficile dare a questa triplice ricerca un ordine logico soddisfacente, perchè i tre problemi sono reciprocamente connessi e lo studio dell'uno presuppone, in più punti, la conoscenza degli altri.

Ciò detto, ci pare più conveniente di cominciare con la questione delle imposte dirette e indirette, che sono i due rami maggiori della imposizione ed a cui bisognerà spesso riferirsi nel trattare della ripartizione economica e giuridica.

CAPITOLO VIII.

IMPOSTE DIRETTE E IMPOSTE INDIRETTE

SOMMARIO: Problema della ripartizione tecnica dell'imposta. — Distinzione amministrativa tra imposte dirette e indirette e sua critica. — Il fondamento economico della distinzione. — Le indirette integrano le dirette. — Le dirette integrano le indirette. — Le indirette riducono al minimo le forze di attrito della riscossione. — La condizione elementare perchè sorga e si sviluppi l'imposizione indiretta. — Un'avvertenza di metodo.

§ 60. — Il problema della « ripartizione tecnica dell'imposta » si risolve nella trattazione del sistema tributario positivo, secondo il quale avviene la ripartizione del totale onere tributario, tra le varie categorie di redditi e di contribuenti.

Si premette che in ogni imposta vanno considerati tre momenti: la definizione del reddito imponibile; l'accertamento; la riscossione.

La riscossione è un semplice fatto di cassa; e la determinazione dell'aliquota è un semplice rapporto aritmetico tra il fabbisogno finanziario e l'ammontare del reddito imponibile. Non sono problemi che molto interessano la teoria.

Definito il reddito imponibile, l'accertamento resta il fatto elementare più importante in tutte le questioni attinenti all'ordinamento dei tributi. Poichè dai metodi della rilevazione dipende che l'accertamento sia esatto e completo, e che sia eguale e perequato nei rapporti dei varî contribuenti.

Il sistema delle imposte è anzitutto un meccanismo più o meno sensibile, destinato ad accertare i redditi o, in generale, la ricchezza dei cittadini. Esso si perfeziona nella misura in cui riesce a farne l'accertamento con crescente esattezza assoluta e relativa.

Se noi conoscessimo la fortuna di ogni cittadino, il problema della ripartizione delle imposte cesserebbe di esistere, o avrebbe scarsa importanza.

Il sistema positivo delle imposte si divide nei due rami delle imposte dirette e delle indirette.

In via di fatto, le dirette sono: l'imposta sul reddito fondiario, l'imposta che colpisce i fabbricati, e l'imposta di ricchezza mobile che colpisce il reddito capitalistico, l'industriale e il professionale, non che l'imposta sul reddito globale di ognuno. Esse colpiscono il reddito del cittadino al momento della sua *produzione*. Le imposte indirette sono quelle che colpiscono i consumi privati dei cittadini e i trasferimenti di proprietà. Esse colpiscono il reddito nel momento in cui il cittadino lo spende per acquistare altri beni.

Il criterio di distinzione, prevalente nella pratica amministrativa, si riferisce al momento della *riscossione*, per cui si considerano dirette le imposte che si riscuotono in base a ruoli nominativi di contribuenti e che ritornano a periodi fissi; indirette quelle che si riscuotono in occasione di atti determinati, che non scadono a periodi fissi e non sono suscettibili di ruoli nominativi.

A tale distinzione si è mossa l'obiezione, che imposte aventi indubbiamente lo stesso carattere economico, diventano dirette o indirette, secondo che di fatto si sceglie l'uno o l'altro mezzo di riscossione. Basterà ricordare le imposte sulle vetture, sui cani, sulle biciclette, che si sogliono riscuotere in base a ruoli nominativi e nondimeno sono imposte di consumo. La distinzione amministrativa deve modificarsi in quest'altra: « imposte di riscossione diretta », e « imposte di riscossione indiretta »; nella quale forma può essere conservata, in quanto risponde alle esigenze dell'amministrazione finanziaria che è organo di riscossione. Ma quel criterio formale diventa inadeguato, quando si cerca un fondamento di divisione, che rilevi la distinta funzione economica, rispettivamente assegnata alle due categorie.

Così è avvenuto che alcuni abbiano cercato nel fenomeno della traslazione il carattere scientifico della distinzione. Ma si vedrà fra poco, che tutte le imposte possono o non possono tra-

sferirsi. Epperò altri, modificando questo concetto, sono risaliti alla *intenzione* del legislatore, secondo la quale le imposte dirette sono intese a non trasferirsi e le indirette a trasferirsi. Ancora si nota che, in ogni caso, la traslazione è un fenomeno posteriore alla intenzione del legislatore e indipendente da essa.

Altri, di fronte alla incertezza di siffatti criteri, hanno finito per rinunciare a qualsiasi distinzione economica, che si differenzi da quella amministrativa.

§ 61. — Invece, un fondamento di divisione diverso da quello amministrativo può utilmente trovarsi, risalendo dal momento della riscossione a quello dell'accertamento.

Ricordiamo che, passando dalla tassa all'imposta, fu rilevato che la incognita del problema è la « domanda individuale » di servizi pubblici generali e che il « reddito » è preso come l'equipollente, o indice misuratore della domanda individuale; epperò l'accertamento del reddito risolve l'incognita.

Ora l'accertamento può farsi con metodo diretto di rilevazione; e allora diremo anche « diretta » l'imposta che ne segue. Non sempre però è possibile o esatta la rilevazione diretta del reddito imponibile. Qualunque sia il metodo di stima, si è persuasi che taluni redditi in tutto o in parte evadono all'accertamento, e che questo non può essere per tutti egualmente rigoroso. Così, è possibile che il banchiere e il professionista riescano, relativamente al proprietario di terre e di case, a nascondere una parte del loro reddito.

In tali casi gli errori e le deficienze degli accertamenti diretti del reddito possono essere scoperti e in qualche misura corretti dal rilevamento indiretto di esso, quando si prenda il consumo privato di ogni cittadino come equipollente o indice misuratore del suo reddito.

In altre parole, il reddito, evaso in tutto o in parte alla stima diretta nel momento della sua produzione, lo si aspetta e lo si sorprende nei momenti successivi, in cui il suo possessore lo spende. Il fisco aspetta che egli acquisti beni privati — sia diretti che strumentali —, per risalire dal valore di questi all'ammontare del reddito speso o investito.

In conclusione, volendo riportare la teoria della classificazione dei tributi a maggiore unità, bisogna prendere come punto di partenza la *domanda individuale* di servizi pubblici, che è la quantità ignota del problema. Di fronte ad essa solo la tassa è un tributo diretto. Invece l'imposta nasce già come tributo indiretto, perchè non è commisurata alla domanda di beni pubblici, ma al reddito dei cittadini, che si prende come indice misuratore di quella domanda. A sua volta l'imposta indiretta non è commisurata nè alla domanda di servizi pubblici nè al reddito, ma ai consumi e agli acquisti privati, in quanto il loro valore si prende come indice misuratore del reddito. Quindi, di fronte sempre al consumo di beni pubblici, la imposta diretta è commisurata ad un equipollente della domanda individuale, e l'imposta indiretta è commisurata ad un equipollente di questo equipollente. Perciò, se si considera la tassa come il solo vero tributo diretto, l'imposta diretta sarebbe il tributo indiretto di primo ordine, e l'imposta indiretta sarebbe il tributo indiretto di secondo ordine.

§ 62. - INTEGRAZIONI RECIPROCHE. — Come si vede, è sempre lo stesso reddito che, una volta, è accertato direttamente, e un'altra volta indirettamente. Ciò ha dato luogo alla vecchia critica che le indirette sono una duplicazione delle dirette. Invece esse sono lo sdoppiamento del debito tributario del contribuente, che è una quantità unica globale, stabilita in ragione del suo reddito e del fabbisogno dello Stato. Quindi si tratta solo di decidere, se è preferibile che egli assolva il debito totale con le sole dirette o con le sole indirette, ovvero in parte con le dirette e in parte con le indirette. Si può facilmente dimostrare la superiorità tecnica del meccanismo tributario, fondato sulla coesistenza e sulla reciproca integrazione funzionale delle dirette e delle indirette.

Facendo prima la ipotesi che si voglia ripartire egualmente tra tutti i redditi il totale carico tributario, è bene precisare in che modo le indirette hanno la proprietà di correggere o attenuare le sperequazioni delle dirette.

L'accertamento diretto del reddito riesce di regola infe-

riore al vero; ma se riuscisse inferiore uniformemente per tutti i redditi, il problema si risolverebbe elevando l'aliquota fino a copertura del fabbisogno, e non si sentirebbe la necessità di ricorrere all'imposta indiretta. Invece, gli errori in meno dell'accertamento non sono eguali per tutti i contribuenti della stessa categoria, e meno che mai per i contribuenti di categorie diverse.

Supponiamo un proprietario di terre e un professionista che abbiano, ciascuno, un reddito effettivo di 20.000, e che riscano, il primo, a farselo accertare per 18.000 e il secondo per 9000.

Con l'imposta del 20 %, il primo pagherà 3600, e il secondo 1800; in tutto 5400, che supporremo eguale al fabbisogno finanziario. Ma questo dovrebbe essere diviso egualmente tra i due; invece il proprietario paga 900 più di quel che dovrebbe, in confronto del professionista.

Supponiamo ora che l'aliquota del 20 % sia divisa in un 10 % per le dirette, e un altro 10 % per le indirette. Il proprietario pagherà 1800 di fondiaria e il professionista pagherà 900 di mobiliare.

Ma, in sede di indirette, il primo pagherà il 10 % sul reddito effettivo di 20.000 menomato dell'imposta di 1800; cioè su 18.200, e il secondo su 20.000 meno 900, cioè su 19.100. Così il primo pagherà 1820 e il secondo 1910. In totale il proprietario pagherà, tra dirette e indirette, $1800 + 1820 = 3620$; il professionista $900 + 1910 = 2810$; con che è notevolmente attenuata la originaria sperequazione, poichè il proprietario paga ora 405 più di quel che dovrebbe in confronto del professionista.

Ma lo Stato riscuote ora 6430, cioè 1030 più del fabbisogno, poichè è anche cresciuta la produttività dell'imposta. Riducendo proporzionalmente l'aliquota dal 10 % all'8,30 % circa, la sperequazione tra i due si attenua ancora, perchè il proprietario pagherà 365 circa più di quanto dovrebbe in confronto del professionista.

Così si attenua, tra i due contribuenti, la sperequazione che era massima sotto il regime esclusivo dell'imposizione diretta.

§ 63. — Un secondo caso di azione normale integratrice nasce da queste due circostanze: *a)* che le revisioni dei redditi non avvengono con la rapidità con cui i redditi variano di fatto, e *b)* non avvengono ad uguali intervalli per tutte le imposte. Così, l'imposta fondiaria tende a stabilizzarsi per lunghissimo tempo a causa del metodo catastale di accertamento; per i fabbricati la revisione si fa, o dovrebbe farsi, a periodi più brevi che per la revisione fondiaria, ma più lunghi di quelli adottati per i redditi mobiliari. Ora, nell'intervallo da una revisione all'altra, i redditi mutano, ma i mutamenti sfuggono all'imposta diretta; invece non sfuggono alle indirette che seguono da presso tutte le oscillazioni dei redditi.

§ 64. — Reciprocamente, le dirette hanno funzioni integratrici verso le indirette. Anzitutto queste non riescono a colpire i beni consumati dagli stessi produttori, o a colpirli nella voluta misura. Questa circostanza pesa di più dove più è estesa l'economia di uso con relativo scarso sviluppo di scambi e pesa ancora di più laddove l'economia di uso non è egualmente sviluppata tra le varie attività produttrici, p. es., tra l'agricoltura e le altre industrie o tra la campagna e i centri abitati.

Inoltre le indirette, per colpire egualmente tutti i redditi, suppongono:

a) che il valore dei beni consumati o trasferiti sia accertato con eguale rigore, mentre questo è compito almeno altrettanto arduo, quanto l'accertare il reddito fondiario o il professionale;

b) che tutti i beni e servizi — nessuno eccettuato — siano colpiti dall'imposta, mentre questa condizione non è realizzabile (Vedi § 176).

Così le indirette presentano anch'esse lacune e sperequazioni, che possono essere in parte colmate o attenuate dal contemporaneo accertamento, alla sorgente, del reddito prodotto. I due accertamenti funzionano come dati di reciproco controllo. In conclusione, restando nell'ipotesi che si vogliano accertare e colpire, quanto più egualmente è possibile, tutte le categorie e tutte le parti del reddito nazionale, può ritenersi che lo sdop-

piamento, tra dirette e indirette, dell'unico debito tributario di ogni cittadino dà la possibilità di diminuire le sperequazioni, che sarebbero massimizzate dall'esistenza e dallo sviluppo di uno soltanto dei due sistemi. D'onde nasce un meccanismo tributario tecnicamente più perfetto, o meno imperfetto, che, esercitando una pressione eguale su tutta la superficie della materia imponibile, assicura, con una maggiore perequazione, il più alto possibile rendimento delle imposte.

§ 65. — A completare questo punto fondamentale della teoria, si possono fin da ora ricordare altri casi di collaborazione delle dirette con le indirette, anche nella ipotesi che si vogliano fare trattamenti differenziali tra redditi e redditi.

Un caso è dato dall'imposta progressiva, che non può attuarsi in pieno, nè con le indirette, nè con le dirette molteplici, ma richiede, come base razionale, l'imposta diretta unica sul reddito globale, salvo a integrarne o anche a neutralizzarne l'azione con le indirette (Vedi § 174 e segg.).

Altro caso è quello del trattamento di favore, che molte legislazioni moderne fanno ai redditi minimi, specialmente ai redditi minimi di lavoro; i quali sono di diritto — e talvolta soltanto di fatto — in tutto o in parte esenti dalle dirette, ma restano soggetti all'imposizione indiretta sui consumi.

Varie possibilità si danno:

Può avvenire che la esenzione si accordi per mera difficoltà di riscuotere l'imposta diretta nelle mani del salariato; e allora lo si aggrava di più con le imposte indirette sui consumi popolari.

Può avvenire, invece, che un paese relativamente povero, ma ad alta pressione tributaria, non possa rinunciare a un sistema di indirette sui consumi necessari e generali, con che i redditi delle classi povere restano gravati più che proporzionalmente in confronto dei redditi elevati; e, allora, solo con le dirette si possono concedere sgravi compensatori, limitati alle sole classi povere.

Infine può avvenire che la politica tributaria, propria dei paesi moderni ricchi, miri a trattare più favorevolmente i pic-

coli redditi; e allora tenderà ad esentarli parallelamente dalle dirette e dalle indirette di consumo.

Queste considerazioni mostrano come l'azione coordinata delle dirette con le indirette dia vita ad un meccanismo tributario più *elastico*, capace di realizzare con maggiore finezza e precisione la ripartizione delle imposte, anche nella ipotesi che si vogliano fare trattamenti differenziali tra redditi e redditi.

§ 66. - LE FORZE DI ATTRITO. — Oltre la funzione integratrice, il sistema delle indirette ha l'altra di ridurre al minimo l'azione delle forze di attrito, che invece sono attive nell'accertamento dei redditi e nella riscossione delle imposte dirette. Infatti queste, essendo una aliquota del reddito accertato, rappresentano pel contribuente una parte visibile di bisogni privati, alla cui soddisfazione deve rinunciare. L'accertamento periodico del reddito e il pagamento periodico dell'imposta, poi, rinnovano e riacutizzano il contrasto tra la pressione presente dei bisogni privati, a cui deve rinunciare, e la pressione lontana e affievolita dei bisogni collettivi, a cui si pensa che comunque lo Stato dovrà provvedere. Quindi, quanto maggiore è il grado finale di urgenza del bisogno privato a cui si rinuncia, tanto maggiore sarà la resistenza al pagamento dell'imposta.

Nelle dirette si è cercato, perciò, di fare coincidere il momento del pagamento dell'imposta con quello della riscossione del reddito, e anche di sostituire, dove è stato possibile, al pagamento per quote bimestrali della imposta, la riscossione per ritenuta, quando è lo Stato che paga il reddito al contribuente, e talvolta si è dovuto del tutto rinunciare a riscuotere l'imposta nelle mani del contribuente (p. es. degli operai) per riscuoterla, di diritto o di fatto, nelle mani del datore di lavoro.

Invece, è solo nelle indirette che le forze di attrito scompaiono, o sono ridotte al minimo. Anzitutto, il pagamento coincide sempre con il momento in cui si spende una parte del reddito. Inoltre, è frazionato per dosi piccolissime sopra ogni lira di reddito speso e si effettua, non in contrasto, ma in concorso con la soddisfazione del bisogno individuale. Lo stimolo

a soddisfare il bisogno di tabacco, di sale, di abiti, diventa anche spinta al pagamento dell'imposta. Se nelle dirette occorre stabilire sanzioni di multe per mancato pagamento od altro, nelle indirette la sanzione sta nella privazione del bene che il contribuente vorrebbe acquistare.

Similmente, nelle indirette non occorre fare l'accertamento del reddito, poichè l'imposta si fonde e confonde col prezzo della merce; e così sparisce anche l'attrito preliminare che, nelle dirette, nasce tra contribuente e fisco all'atto dell'accertamento del reddito.

Di conseguenza avviene che, quanto più cresce in un paese la pressione tributaria, tanto più, a parità di altre condizioni, cresce l'imposizione indiretta. Il che spiega come essa, ad onta dei vivaci attacchi dei partiti democratici, rappresenta una parte necessaria e spesso preponderante delle entrate degli Stati moderni.

§ 67. — La suesposta teoria, fondata su ragioni prevalentemente tecniche, basterebbe anche a risolvere il problema del rapporto quantitativo, in cui le dirette stanno alle indirette, e che varia da luogo a luogo, in ogni momento, a seconda del fabbisogno finanziario e della ricchezza del paese, a seconda del perfezionamento raggiunto dai metodi di accertamento diretto del reddito, o a seconda che l'imposizione indiretta comprende o esclude i beni di consumo popolare e via dicendo.

Ma, a parità di queste condizioni e astraendo dalle spese di riscossione, che vanno calcolate caso per caso, e da ogni causa perturbatrice di carattere politico, il rapporto quantitativo fra dirette e indirette si trova sperimentalmente in quella combinazione che è capace di assicurare al fisco il massimo rendimento.

Se non che, cause perturbatrici di carattere politico intervengono di regola e si riassumono in ciò: che le classi ricche spingono verso l'aumento relativo della imposizione indiretta sui consumi, e le classi popolari vanno nella direzione opposta.

Queste oscillazioni intorno al punto di massimo rendimento fiscale possono essere contenute, negli Stati moderni a

regime rappresentativo, dallo spirito di combattività difensiva reciproca dei gruppi interessati.

§ 68. - CONDIZIONE PER LO SVILUPPO DELLE INDIRETTE. — La condizione elementare, perchè nasca e si sviluppi un sistema di imposte indirette, è che si sia passati dall'economia di uso a quella di scambio. Se, per un momento, si immagina che ogni individuo consumi tutto ciò che produce e produca tutto ciò che serve al suo consumo, nessuna parte del suo reddito esce dal suo bilancio per acquistare beni prodotti da altri, e nessuna possibilità vi sarebbe di misurare il suo reddito a traverso gli acquisti.

In tale ipotesi, l'accertamento del reddito prodotto dal contribuente coinciderebbe con l'accertamento dei beni da lui consumati. Dal che deriva questo primo corollario: che, nell'assenza di imposte indirette, bisogna che il contribuente assolva il suo debito tributario con aumento adeguato dell'imposizione diretta.

Deriva anche quest'altro corollario: dato che la legge abbia assunto come regola, che i beni prodotti sono oggetto di scambio, se alcuni gruppi di beni fanno eccezione alla regola, debbono essere assoggettati ad imposte surrogatorie equivalenti.

§ 69. — Un'avvertenza di metodo chiuderà questo capitolo. Le dirette sono commisurate al reddito del produttore; le indirette sono commisurate al valore delle cose che il consumatore compera. In ambo i casi, è il valore del grano, dell'olio, del vino che misura, a un tempo, il reddito del proprietario fondiario e il reddito del consumatore.

Se non che, lo stesso dato è trattato diversamente nel bilancio dell'uno e dell'altro. Nel bilancio del consumatore il prezzo corrente di quelle derrate misura, nella sua integrità, il suo reddito; mentre nel bilancio del produttore quel prezzo è ancora un dato grezzo, da cui bisogna dedurre le spese di produzione, per trovare il suo reddito.

Si noti ora, che il costo di ogni unità di grano o di vino o

di olio non è lo stesso da unità a unità, variando a seconda che si produce a costi crescenti o decrescenti; a seconda che trattasi di grande o di piccola impresa; a seconda che l'impresa produce un bene o più beni, come è regola dell'agricoltura e di molte altre industrie che utilizzano beni residuali; a seconda che trattasi d'impresе concorrenti, o d'impresе di monopolio, nelle quali ultime, anche supponendo che si produca a costi unitari costanti, ogni unità ha un prezzo diverso, in funzione della quantità totale che il monopolista è arbitro di produrre.

Di qua segue, che la percentuale d'imposta sul reddito netto del produttore non corrisponde, nè ad un tanto fisso per unità, nè ad un per cento uniforme sul valore di ogni unità che concorre a formare il suo reddito.

Infatti, supponendo un granicoltore che produca 100 ettolitri di grano e li venda a 200 lire l'ettolitro, il suo reddito totale o grezzo o lordo è di 20.000 lire; il netto è per ipotesi di 12.000; l'imposta del 10 % sul reddito netto è 1200. Se noi traduciamo l'imposta sul reddito in imposta sugli ettolitri di grano, possiamo dire che il granicoltore paga lire 12 per ogni ettolitro. Ma questo gravame è un valore medio, perchè sappiamo pure che i 100 ettolitri sono prodotti a costi crescenti, per cui le lire 12 dovrebbero essere ripartite, gravando con più di 12 i primi quintali e, man mano, con meno di 12 gli ultimi. Questa sostituzione della media ai termini da cui essa proviene si può fare, purchè si resti nel bilancio di uno stesso produttore e lo si consideri in condizione di statica.

Facciamo ora l'ipotesi che il granicoltore aumenti la produzione a costi unitari crescenti; è ovvio che non potrebbe applicarsi ai futuri ettolitri di grano 12 ad unità.

Facciamo ancora l'ipotesi di parecchi granicoltori, ognuno dei quali produca a costi unitari diversi; è ovvio che non si potrebbe applicare ad essi la stessa percentuale sul prezzo unitario del grano, perchè questa uniforme percentuale o imposta specifica di 12 per ettolitro, non equivarrebbe alla stessa percentuale d'imposta sul reddito netto di ogni granicoltore.

A più forte ragione questa considerazione vale pel monopolista.

Dal che si conchiude, che la traduzione — che non di rado fanno gli economisti — dell'imposta sul reddito in imposta sulle unità di beni che formano il reddito, presenta pericoli e richiede molti accorgimenti.

Questo pericolo non si corre con le imposte indirette, nelle quali è il prezzo del bene che misura il reddito netto del contribuente.

CAPITOLO IX.

RIPARTIZIONE ECONOMICA DELL'IMPOSTA

I.

NOZIONI GENERALI.

SOMMARIO: Traslazione. — Incidenza. — Diffusione. — Evasione. — Consolidamento dell'imposta. — Azione del reddito nazionale crescente.

§ 70. — Il problema più saliente della ripartizione economica, o che più ha finora interessato gli studiosi, è quello della traslazione, o ripercussione, o trasferimento dell'imposta. Esso ha luogo quando l'imposta con cui la legge colpisce un contribuente, che si chiama contribuente di diritto o *de jure*, viene da questi scaricata, in tutto o in parte, su altri cittadini che si dicono contribuenti di fatto.

Si intende facilmente come ciò possa avvenire. Il reddito non è che la traduzione in moneta dei beni che ogni individuo produce; ma esso in ultima analisi consiste di questi beni. Il grano, l'olio, il vino formano il reddito del proprietario fondiario. Ora se questi è colpito da un'imposta sul reddito e riesce a vendere il grano, il vino e l'olio ad un prezzo più alto di prima, egli si libera di fatto, in tutto o in parte, dell'imposta, in quanto la scarica sui compratori dei beni venduti. Va da sé che egli resta sempre formalmente il debitore verso lo Stato e che continua a pagare l'imposta.

Quando ciò avviene si dice che l'imposta è stata trasferita, traslata, ripercossa, rimbalzata, dal contribuente di diritto al contribuente di fatto. Il problema sta nell'indagare, se e quando

e in che misura l'imposta, *per se*, produce l'aumento dei prezzi; poichè bisogna prescindere dall'azione eventuale di altre circostanze che possono aumentarli.

In ogni caso, la traslazione, quando avviene, non può andare all'infinito. Il contribuente di diritto può scaricare tutta o una parte dell'imposta sopra un primo acquirente dei beni che egli produce, e l'acquirente a sua volta potrebbe scaricarne l'onere sopra il compratore dei beni che egli produce, e così di seguito. Si formerà una catena che a un certo momento finirà per trovare l'azienda che non riuscirà a trasferire l'imposta, nè in tutto nè in parte, e ne sosterrà l'intero onere.

Si dice allora che il patrimonio dell'ultimo contribuente resta definitivamente inciso, ossia tagliato, menomato; e si chiama « incidenza dell'imposta » il fenomeno relativo.

§ 71. — Con l'incidenza finisce la traslazione, ma non si arrestano gli effetti ulteriori dell'imposta.

Infatti, l'economia incisa subisce una diminuzione di reddito e quindi, restando pari le altre condizioni, deve restringere i suoi consumi; ma la restrizione dei consumi provoca una diminuzione del reddito dei suoi fornitori, i quali a loro volta contraggono i loro consumi e diminuiscono il reddito dei loro fornitori, e così di seguito. L'imposta viene a *diffondersi* tra tutti i contribuenti, provocando una generale restrizione di consumi privati.

A questo secondo processo di ripartizione economica, tra l'azienda incisa e quelle che si trovano con essa in rapporti di scambio, si dà il nome di « diffusione » dell'imposta.

Ma i due processi possono intrecciarsi, in quanto la diffusione diminuisce il reddito, e da questa diminuzione può diramarsi una nuova serie di traslazioni.

In ogni caso la differenza tra traslazione e diffusione è questa: la prima trasferisce l'imposta ed evita al contribuente *de jure* la riduzione dei consumi privati; la seconda impone al contribuente inciso la contrazione dei consumi, e la estende a tutte le aziende da cui egli compera, ammeno che non riesca ad iniziare per suo conto un nuovo processo di traslazioni.

La diffusione, a differenza della traslazione, è un fenomeno necessario di ogni imposta; poichè ogni imposta deve risolversi comunque in una contrazione di consumo di beni privati.

Ma non è un processo che sia necessariamente generale o che avvenga egualmente in tutte le direzioni (1). Invece, poichè vi sono beni a domanda elastica e a domanda rigida, è probabile che il contribuente inciso riduca il consumo dei primi e non dei secondi, o più degli uni e meno degli altri.

Similmente, non bisogna ritenere che la diffusione vada all'infinito, in modo da colpire tutta la serie successiva dei consumatori, poichè interviene l'azione delle forze di attrito, che attenuano e finiscono per annullare l'efficacia del processo.

§ 72. — Da non confondersi con la traslazione e con la diffusione è il fenomeno detto della « evasione all'imposta » che si ha quando il contribuente sottrae materia imponibile al fisco e di conseguenza non paga l'imposta.

Il caso tipico è quello eccezionale del contrabbando; e poi l'altro usuale, quando il contribuente riesce a nascondere all'accertamento del fisco, in tutto o in parte, il reddito imponibile. Ma deve considerarsi anche come evasione parziale il caso in cui il contribuente diminuisce la produzione ovvero il consumo di un determinato bene, allo scopo di pagare meno imposta. A rigore, quando ciò avviene, non può dirsi che il contribuente non sopporti il danno della minore produzione e del minor consumo, ma questo danno gli è compensato, almeno in parte, dal vantaggio di non pagare l'imposta. Ciò può avvenire se l'imposta è molto elevata.

Secondo alcuni sarebbe un caso di evasione, a cui si dà più spesso il nome di « rimozione dell'imposta » quello in cui il contribuente, per pagare l'imposta senza contrarre i consumi privati, aumenta il reddito, rimuovendo e spostando l'onere del-

(1) È questa l'erronea opinione di alcuni tra i maggiori economisti, i quali affermano che l'imposta, comunque stabilita, finisce per ripartirsi tra i contribuenti di fatto, in proporzione dei rispettivi consumi.

l'imposta dal reddito vecchio al nuovo. A rigore non si tratta di evasione, perchè il nuovo reddito rappresenta per lui un nuovo costo di produzione.

Viene fatto piuttosto di domandarsi, se l'imposta possa essere, per sè stessa, uno stimolo all'aumento della produzione. Per ipotesi, un individuo, prima dell'imposta, avea trovato il suo punto di equilibrio alla quinta ora di lavoro compiuto. Lo Stato gli toglie con l'imposta il frutto della quinta ora di lavoro. Si domanda se questo individuo sia disposto a sostenere il sacrificio di una sesta ora di lavoro, per procurarsi quella medesima soddisfazione, a cui provvedeva col reddito della quinta ora di lavoro.

Prescindendo da ogni considerazione intorno alla utilità dei beni che lo Stato produrrà in cambio dell'imposta, la cosa può avvenire, ma dentro limiti angusti. Infatti, se l'imposta sopprime al contribuente un consumo che era diventato *abituale* e si era *consolidato* nel suo bilancio, lo stimolo a conservarlo, cioè a ritornare alla soddisfazione di un bisogno *abituale*, è maggiore dello stimolo che lo ha spinto la prima volta a iniziare quel consumo. Perciò è pur diventato maggiore lo stimolo ad aumentare il reddito lavorando oltre la quinta ora.

Va da sè, che il sacrificio crescente oltre le cinque ore tende a neutralizzare lo stimolo cresciuto. Non potrà affermarsi che l'individuo in questione lavorerà l'intera sesta ora, ma non è dubbio che l'equilibrio tende a spostarsi in un punto oltre la quinta ora di lavoro (1). Il dibattito, però, è di mero interesse teorico, senza grande importanza pratica, poichè si tratta di quantità trascurabile. L'imposta non può contare, in concreto, sopra la sua azione stimolatrice della produzione, senza cadere subito nella ovvia deduzione all'assurdo, che l'imposta neutralizza il sacrificio di pagarla.

(1) Se si traccia una curva dei bisogni decrescenti per grado di urgenza, riferendosi al momento iniziale della loro successiva soddisfazione, essa dovrebbe tutta spostarsi in alto, qualora il grado di urgenza fosse riferito al momento in cui sono diventati abituali e sono minacciati di contrazione, per effetto dell'imposta.

Il Prof. MAFFEO PANTALEONI ha criticata questa mia opinione in nota a pagina 43 della *Teoria della pressione tributaria*. Il lettore vi troverà il diagramma al quale mi riferisco.

§ 73. — Altro fenomeno da essere qui ricordato, è quello del « consolidamento » o « elisione » dell'imposta. Si ha nel caso tipico della compra-vendita in cui l'acquirente sconta, nel prezzo di acquisto, l'imposta di cui è gravato il fondo comperato, poichè in tutte le compra-vendite il prezzo si ottiene capitalizzando il reddito netto, cioè il reddito epurato di ogni gravame e quindi anche dell'imposta. Un fondo rende 1000 ed è gravato dall'imposta di 100, per cui dà un reddito netto di 900; e il compratore pagherà il prezzo capitale di 18.000. Un altro fondo rende pure 1000, ma è gravato dall'imposta di 200, per cui dà un reddito netto di 800; e il compratore pagherà il prezzo capitale di 16.000.

L'imposta si è consolidata nel prezzo d'acquisto, a danno del venditore e a vantaggio del compratore che ha trattenuto il capitale corrispondente all'imposta.

D'onde segue il principio, che la sperequazione tributaria che esisteva *di diritto* tra i due proprietari venditori, si è *di fatto* elisa nelle mani dei due compratori. Il che è innegabile, quando si considera il fenomeno nei rapporti dei compratori tra loro.

Invece, da questa semplice verità si sono tratte conseguenze errate, tra cui principalissima questa, che il compratore, avendo scontata l'imposta nel prezzo d'acquisto, non paga più, di fatto, l'imposta che pagava il venditore.

Questa affermazione considera il fenomeno nei rapporti tra venditore e compratore, che è cosa ben diversa. Poichè l'errore sta nel non avere avvertito che, tra compratore e venditore, il consolidamento è bilaterale. Ciascuna delle parti contraenti elide l'imposta di cui è gravato il bene che compera, ossia che riceve in cambio del bene che vende.

Facciasi il caso tipico di una permuta tra un terreno e titoli industriali. Il compratore del terreno elide l'imposta fondiaria; ma anche il compratore dei titoli industriali elide l'imposta mobiliare. In una parola si permutano o si vendono o si comperano sempre redditi netti.

D'onde segue che, dopo la permuta, ognuna delle parti contraenti pagherà *di diritto* l'imposta che grava sul bene comperato; ma *di fatto* continua a pagare l'imposta che colpisce il bene venduto. Cioè ciascuno porta con sè, *di fatto*, l'imposta che pa-

gava. Ad esempio, se si permuta un terreno che rende 1100 e paga 100 d'imposta, contro una casa che rende 1200 e paga 200 d'imposta, il valore — prima dell'imposta — sarebbe stato di 22.000 e 24.000 rispettivamente; ma, dopo l'imposta, lo scambio avviene alla pari in base alla parità dei redditi netti. Cioè il proprietario fondiario ottiene 20.000 lasciando nelle mani del proprietario di casa 2000 corrispondenti al valore capitale delle 100 lire d'imposta; e il proprietario di casa ottiene 20.000 lasciando nelle mani del proprietario fondiario 4000 lire, pari al capitale delle 200 lire d'imposta. Quindi, dopo la permuta, il proprietario fondiario pagherà bensì 200 lire d'imposta sulla casa comperata, ma ha anche trattenuto 2000 lire in più sul prezzo d'acquisto; perciò è come se continuasse a pagare le 100 lire di prima. Similmente il venditore della casa pagherà sul fondo comperato 100 lire invece di 200, ma è anche vero che ha dovuto rinunciare a 2000 di capitale nel computo dei valori permutati.

Volendo passare dal caso della permuta e quello della compra-vendita, in cui il terreno si scambia con moneta, siccome questa non è gravata d'imposta, sembra che il consolidamento torni ad essere unilaterale. Ma questa è soltanto l'apparenza, poichè il venditore del terreno sconta nel prezzo l'imposta che pagherà su quel qualunque investimento a cui destina il ricavo della vendita.

In conclusione: *a)* la eventuale sperequazione giuridica dell'imposta, esistente tra i venditori, si perequa *di fatto* nelle mani dei compratori; *b)* ogni parte contraente, dopo la compra-vendita, continua a pagare *di fatto* la imposta che pagava; *c)* quindi, la eventuale imposta maggiore, da cui i primi venditori erano incisi, resta definitivamente consolidata a loro danno; *d)* il fisco continua a riscuotere di diritto e di fatto le medesime imposte di prima.

Se si suppone che la originaria ripartizione, che colpiva alcuni redditi più gravemente di altri, era voluta dal legislatore, questa politica si esaurisce una volta tanto, a danno dei primi contribuenti più gravemente incisi e si annulla di fatto, nelle mani dei nuovi compratori.

Il fenomeno non si limita al caso della compra-vendita, ma si estende a tutte le transazioni, in cui occorre eguagliare valori in rapporto di più interessati, come sarebbero le divisioni ereditarie, talvolta le donazioni.

Nella misura in cui si sviluppano la commerciabilità dei beni e la libertà delle contrattazioni, il principio del consolidamento diventa forza modificatrice, sempre più efficace della ripartizione giuridica.

§ 74. — Da quanto precede deriva questo principio generale: l'azione combinata delle forze economiche della traslazione, della diffusione, della evasione e del consolidamento, spinge verso il ritorno a un equilibrio dominato dall'azione di forze economiche, se esso fu rotto o modificato da una contrastante ripartizione giuridica.

A questo punto preme mettere in rilievo, che i risultati vengono in concreto non di rado oscurati, e resi invisibili dal fatto, che il reddito nazionale aumenta continuamente. Da questa circostanza avevamo finora astratto; ora bisogna considerarla, perchè è elemento normale del problema concreto. L'aumento del reddito nazionale è rivolto, *coeteris paribus*, alla soddisfazione di nuovi bisogni, e, a più forte ragione, alla reintegrazione dei bisogni precedenti, se questi subirono, a causa dell'imposta, una contrazione.

Allora può avvenire ed avviene, che la nuova o maggiore imposta è pagata dal nuovo reddito; così che il vecchio equilibrio resta indisturbato e si ha l'impressione che le forze economiche non abbiano agito, quando invece esse sono state neutralizzate dall'azione di un nuovo elemento del fenomeno concreto.

Pertanto è una necessità, che la soluzione dei problemi della ripartizione economica sia affidata al procedimento deduttivo, salvo a controllare i risultati e a definirli anche quantitativamente, se e a misura che il materiale statistico lo consenta.

II.

LA TEORIA DELLA TRASLAZIONE.

SOMMARIO: Il problema della traslazione delle imposte dirette. — La traslazione in caso di libera concorrenza. — In caso di rendita. — In caso di monopolio. — La traslazione delle imposte indirette. — Le forze di attrito in economia finanziaria.

§ 75. - LA TRASLAZIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE. — Premesse queste nozioni generali intorno alla ripartizione economica, giova soffermarsi alquanto sul problema della traslazione, la cui teoria corrente è inquinata da errori fondamentali.

Dovendo limitarci alle linee generali, bisogna fermarsi a due ipotesi principali. La prima è quella di un'imposta commisurata al reddito netto di ogni cittadino, e contempla la traslazione delle imposte dirette. La seconda è quella di un'imposta commisurata al valore dei beni, e contempla la traslazione delle imposte indirette.

Cominciamo con la prima. Si deve supporre che siasi raggiunto, prima dell'imposta, un punto di equilibrio, cioè un sistema di prezzi intorno a cui si sieno eguagliate le domande e le offerte di tutti i beni.

Il problema della traslazione consiste nell'indagare se l'imposta, per sè stessa, cioè astraendo dall'azione di altre forze, modifica il detto equilibrio, in modo da produrre aumento di alcuni prezzi e ribasso di altri. Poichè in questo caso si avranno sempre necessariamente fenomeni di traslazione.

Il prezzo può restare modificato, o perchè varia la offerta dei beni, o perchè variano le curve di domanda; quindi la prima indagine sta nel vedere se l'imposta agisce e come agisce sulla offerta e sulla domanda.

La teoria corrente poggia su due errori tradizionali dell'economia classica.

L'uno, già rilevato, è di considerare i problemi della finanza come fossero completamente avulsi dai fenomeni dell'economia privata; per cui non si segue la sorte dell'imposta, una volta che sia uscita dal bilancio del contribuente; anzi, si è disposti a considerarla come una perdita di ricchezza, per lui e per la società.

L'altro consiste nel trattare tutti i fenomeni economici, e quindi anche l'imposta, dal punto di vista del produttore, che direttamente subisce l'imposta e la traduce in aumento di costo o in diminuzione di profitti, d'onde la supposta azione immediata, per aumentare i prezzi, riducendo o minacciando la riduzione dell'offerta.

La combinazione di queste due erronee tendenze porta a ritenere che l'imposta, in tanto turba l'equilibrio precedente, in quanto agisce sull'offerta ed eccita, senz'altro, il produttore a reagire.

Ecco una delle più accurate esposizioni della teoria corrente: « L'imposta deve *evidentemente* essere considerata come un aumento del costo di produzione della merce, per cui i produttori cercheranno di compensarsene elevando il prezzo, e se non vi riescono i loro profitti saranno più scarsi e la produzione della merce diminuirà. Si manifesta, infatti, uno di questi due risultati: o i produttori trasferiranno a poco a poco il loro capitale ad industrie non tassate; oppure, se il trasferimento del capitale non è possibile, la produzione sarà ristretta con la scomparsa delle imprese che trovansi al margine, mentre l'imposta impedirà l'afflusso di ogni capitale nuovo. In ambedue i casi quindi, con l'andare del tempo, l'offerta diminuirà, il che porterà ad un aumento del prezzo. Il consumatore sopporterà quindi l'onere dell'imposta » (1).

§ 76. — Questa teoria o questo ragionamento assume come verità assiomatica che l'imposta, per sè, e nella sua integrità, e indipendentemente dalla contro-prestazione di servizi pubblici,

(1) È del Prof. SELIGMAN: *La traslazione e l'incidenza delle imposte*. Ma tutti sono in tale ordine di idee. RICARDO considera l'imposta come aumento del costo di produzione, ovvero come diminuzione del profitto dell'impresa e ragiona secondo che l'imposta colpisce un ramo d'industria o tutte le industrie, per concludere che, nel primo caso, avviene la traslazione e non avviene nel secondo. Tutti lo seguono. G. B. SAY dice che « se l'offerta non cambia, i prezzi non possono mutare ». Ed ESQUIROU DE PARIEU: « Le imposte incidono sul contribuente primitivo, se la materia su cui grava non è suscettibile di restrizione ».

Anche RAY guarda all'offerta come sola causa di mutazione dei prezzi. Ne diversamente fanno gli scrittori più recenti.

Non vi è in alcuno di essi la preoccupazione di seguire l'imposta nelle mani

significa sempre aumento del costo di produzione dei beni privati. Detta opinione è un corollario della errata concezione della economia classica, per la quale si considera l'imposta come perdita netta del produttore, che effettivamente la deduce dal prodotto (1).

Ora noi abbiamo ammesso — in via generale — che i beni pubblici sono strumentali per la produzione e il godimento dei beni privati; d'onde segue che il prezzo pagato da ogni impresa per la produzione o l'acquisto di essi, cioè l'imposta, può essere preso a un dato momento — cioè in condizione di statica — come misura del costo di produzione dei servizi pubblici; ma se l'aumento d'imposta significhi sempre aumento del costo di produzione dipende dalla efficienza dei relativi servizi pubblici, che può essere cresciuta, diminuita o restata quale era. Può darsi che la utilità strumentale di questi sia cresciuta del 15 % e che l'imposta sia cresciuta del 10 %. Non si dirà che sia cresciuto il costo di produzione (2).

Per rendersi conto di ciò, basta abbandonare l'errore che l'imposta sia ricchezza distrutta non appena è uscita dal bilancio del contribuente, e tener conto dell'impiego che lo Stato ne farà.

Prendasi ad esempio un consorzio di proprietari che a proprie spese mantengono una via vicinale, pel trasporto delle loro derrate. Il trasporto fa parte del costo di produzione.

Suppongasi ora che essi convengano di pagare allo Stato, come imposta, quanto o meno di quanto spendevano per la loro via consorziale, e che lo Stato costruisca e mantenga una strada migliore, su cui il trasporto sia più facile e rapido.

dello Stato che la trasforma in domanda di beni privati, per la produzione di beni pubblici. A più forte ragione nessuno si preoccupa di considerare la reazione che i servizi pubblici esercitano sul bilancio del produttore privato.

(1) Si può accettare la pratica contabile di dedurre le imposte dal prodotto totale o lordo, allo scopo di separare la parte di esso, che è rivolta all'acquisto di beni pubblici, dalla parte che resta disponibile per l'acquisto di beni privati e che viene ripartita tra gli agenti privati della produzione.

(2) Questo errore è antico e tenace. Esso dipende dalla confusione che si fa usualmente tra costo, rappresentato per es., dal lavoro, e salario che è la remunerazione del costo, cioè del lavoro; tra astinenza che è il costo del risparmio e interesse che ne è la remunerazione, ecc.

Non potrà dirsi che l'imposta abbia aumentato il precedente costo del trasporto. Deve dirsi che lo ha diminuito.

Dall'esempio particolare si risale al caso generale, che cioè, la introduzione dei servizi pubblici e il loro crescere e perfezionarsi hanno ridotto i costi di tutte le attività produttrici del paese. Quindi bisogna ragionare il problema sotto la ipotesi più generale, che la sostituzione dell'impresa pubblica alla privata realizza un vantaggio per i contribuenti. Ma anche se si fa la ipotesi contraria, si dovrà sempre ammettere, che non l'imposta pagata dal produttore decide, ma la natura dei servizi pubblici prodotti e il grado di utilizzazione, che di fatto ogni singola impresa può farne.

In conclusione, il precedente costo di produzione può essere aumentato, lasciato come era, o diminuito da un aumento dell'imposta. In teoria pura bisogna dire che è diminuito.

Se, invece, l'imposta viene trattata, per sé stessa e senza discriminazione dei servizi pubblici che produce, come spesa di produzione, la teoria della traslazione si riduce al seguente ragionamento: l'imposta è parte del costo di produzione; un aumento d'imposta aumenta il costo di produzione; il prezzo deve coprire il costo di produzione e salirà, dunque il consumatore subirà sempre la maggiore imposta.

Questa non è una teoria; ma un giuoco di frasi, che non conclude.

§ 77. — Caduta la premessa, cade la teoria corrente. Nondimeno preme mettere in rilievo alcune proposizioni in cui essa si concreta.

Si suol fare prima il caso di un'imposta parziale sopra alcuni redditi e poi il caso di un'imposta generale ed eguale, cioè proporzionale, su tutti i redditi. E poi, mettendosi dal punto di vista del produttore, si indaga come questi si comporterà a seconda che opera in condizioni di libera concorrenza o di monopolio.

Nell'ipotesi di libera concorrenza, si dice che un'imposta parziale, che aumenta il costo o scema il profitto di una o poche industrie, spinge l'imprenditore a passare dall'industria colpita a

qualcuna delle industrie non colpite; e così si restringe l'offerta dei beni prodotti dalla prima, ne cresce il prezzo e l'imposta si trasferisce sui consumatori. Invece, se l'imposta è generale e eguale (proporzionale) su tutti i redditi, il produttore è incapace di muoversi, perchè in tutte le industrie troverà egualmente ridotto il tasso del profitto, dell'interesse e del salario, e subirà senz'altro l'imposta.

Nell'ipotesi del monopolio, se si fa il caso dell'imposta che colpisca l'extrareddito di monopolio, in misura da non intaccare l'ordinario profitto, il monopolista non ha ragione di emigrare in altre industrie, non potrà modificare l'offerta e subirà l'imposta.

Se poi l'imposta intacca l'ordinario profitto, si rientra nell'ipotesi precedente.

Sono questi i tre principii direttivi della teoria corrente, che vanno sottoposti a riesame.

§ 78. — Anzitutto, si tenga ben fermo che in nessun caso l'effetto immediato dell'imposta è di modificare l'offerta preesistente di beni. Se prima dell'imposta l'agricoltore produceva e vendeva normalmente 100 sacchi di grano, e il floricoltore 1000 mazzi di fiori, e il cappellaio 500 cappelli, l'imposta che colpisce ciascuno col 10 % del reddito non modifica sul mercato la precedente offerta di grano, di fiori e di cappelli. La differenza è soltanto questa, che ogni produttore venderà per conto del fisco il 10 % del suo prodotto, che prima vendeva per suo conto; ovvero consegnerà al fisco il 10 % del suo prodotto e il fisco se lo venderà direttamente. In ogni caso sul mercato andranno 100 sacchi di grano, e 500 cappelli e 1000 mazzi di fiori come prima.

¶ L'offerta resta, per ora, quella che era.

¶ Lo stesso non è della domanda. Fatta la ipotesi meno favorevole di un'imposta generale e proporzionale su tutti i redditi, e ammesso che questi restano proporzionalmente diminuiti, non segue che si restringa proporzionalmente il consumo di tutti i beni. Sappiamo, invece, che avviene il contrario.

Prima dell'imposta, il granicoltore avea ripartito il suo red-

dito di 100 sacchi di grano tra tutti i suoi consumi, secondo il principio della eguaglianza delle utilità marginali. Dopo l'imposta, non avrà che 90 sacchi di grano da ripartire tra i vari consumi privati. La ripartizione ne sarà necessariamente diversa, poichè la riduzione del 10 % del consumo di pane gli rappresenterebbe una sofferenza maggiore della riduzione del 10 % di fiori. Dunque le curve precedenti di domanda variano, da parte dei contribuenti, in seguito e per effetto d'una imposta eguale e generale su tutti i redditi.

Non basta. Bisogna anche seguire la sorte dell'imposta, che ha attribuito allo Stato 10 sacchi di grano. Esso si presenterà sul mercato invece dei contribuenti, e domanderà beni privati, per trasformarli in beni pubblici; ma non domanderà gli stessi beni che quelli domandavano prima dell'imposta. Se costoro impiegavano il 10 % del proprio reddito in acquisto di stoffe e di alimenti e di lavoro manuale, lo Stato li impiegherà, ad esempio, in acquisto di ferro, di armi, di munizioni e di lavoro intellettuale.

Nè si può fare la ipotesi, che la domanda resti la medesima, cioè che lo Stato, subentrando ai privati, impieghi l'imposta in acquisto degli stessi beni che questi domandavano; perchè una tale ipotesi negherebbe la ragione stessa dell'intervento dello Stato, cioè la ragione della produzione di beni pubblici e dell'imposta. È indifferente che lo Stato spenda bene o male l'imposta, ma è necessario e sufficiente, che la spenda diversamente di come facevano i contribuenti (1). Dunque l'effetto *immediato* e *necessario* dell'imposta è che essa varia le precedenti curve di

(1) Si mette in guardia lo studioso contro l'altro errore che consiste nell'assumere, *come ipotesi*, che la domanda resti la stessa. Con ciò, lungi dal girare lo scoglio, non si fa che aggiungere, agli errori della teoria corrente, un errore di logica economica; poichè non è consentito di usare del metodo dell'astrazione al punto da astrarre dalle condizioni che costituiscono il problema. E il problema, secondo noi, nasce dal fatto che l'imposta modifica *necessariamente* la domanda e lascia immutata la offerta.

Inoltre, non si può giustificare quella ipotesi con la considerazione, che alla diminuita domanda dei privati bisogna aggiungere la cresciuta domanda dello Stato, così che la somma resta come era!

Qui non si tratta della somma, la quale consta e resta di 100 sacchi di grano; ma della diversa ripartizione che se ne fa, tra i beni privati di prima e i beni pubblici che si aggiungono dopo.

domanda dei beni privati, per parte dei contribuenti e per parte dello Stato. E perciò la nuova direzione della domanda dei contribuenti e dello Stato è il solo fatto necessario, che rompe il precedente equilibrio. Ciò implica variazioni nel precedente sistema dei prezzi in più e in meno; e quindi in tutti i casi si avranno fenomeni di traslazione, sia che l'imposta colpisca egualmente tutti o solo parte dei cittadini, sia che i produttori si trovino in condizione di monopolio o di libera concorrenza (1).

I produttori dei beni di cui è cresciuta la domanda ed è cresciuto il prezzo ripercuotono l'imposta; gli altri la subiscono.

Ma questi fenomeni non sono definitivi.

§ 79. — A questo primo periodo succede immediatamente quello della nuova distribuzione dei servizi produttori, per riadattare le offerte alle nuove curve di domanda.

È in questo secondo momento, che entrano in azione i produttori, i quali, aumentando l'offerta dei beni di cui è cresciuta la domanda e contraendo l'offerta dei beni di cui è scemata la domanda, raggiungono il nuovo equilibrio caratterizzato dal livellamento dei loro profitti.

Questo processo verso il nuovo equilibrio, o verso il ri-

(1) A titolo di curiosità si può qui ricordare, incidentalmente, la distinzione che qualcuno ha fatta tra un'imposta personale sul reddito globale e un'imposta reale, che colpisce una parte del reddito alla sorgente. Così, per es., si può avere un'imposta unica che colpisca tutto il reddito di 100.000, che il contribuente ricava dalla vendita del grano che produce, dei cappelli che fabbrica, delle lezioni che impartisce e delle case che affitta; ovvero si possono avere quattro imposte distinte, una delle quali colpisce il reddito fondiario, un'altra il reddito industriale, una terza il reddito professionale e una quarta il reddito edilizio.

Si vuole ora che, nel primo caso, l'imposta non si trasferisce, perchè il contribuente è colpito sul cumulo dei redditi e non sa se deve aumentare il prezzo del grano, o dei cappelli, o delle lezioni, o delle case; mentre si trasferisce nel secondo.

Tra i due casi una differenza esiste, se si parte dalla idea errata, che il primo a reagire all'imposta sia il produttore. Ma se, conforme alla nostra teoria, il primo a muoversi è il consumatore, il produttore non tarderà a sapere in quale direzione va la nuova domanda, se verso il grano o i cappelli o le lezioni o la casa; e così quella supposta differenza sparisce del tutto.

Si può anche osservare che il caso, immaginato per l'imposta personale sul reddito totale, esiste già in realtà per l'imposta fondiaria, la quale colpisce appunto un reddito che consta di parecchie derrate: grano, bestiame, olio, vino, ecc.

torno al vecchio equilibrio va esaminato anzitutto riferendosi ai due casi fondamentali del valore: quello della libera concorrenza e quello del monopolio.

Nell'ipotesi astratta della libera concorrenza avverrà: 1° che i produttori i quali in seguito alla cresciuta domanda hanno ripercossa l'imposta, tenderanno ad aumentare la produzione; 2° che i produttori i quali, in seguito alla scemata domanda, hanno subito l'imposta, tenderanno a diminuire la produzione propria, emigrando nelle industrie del primo gruppo; 3° che il nuovo risparmio e il nuovo lavoro disponibili asseconderanno il doppio movimento del primo e del secondo gruppo.

Se non che, questo processo di riaggiustamento della offerta alla domanda richiede un tempo più o meno lungo, e incontra ostacoli di varia natura e resistenze più o meno forti. Vi è una serie di forze di attrito, il cui esame costituisce una vera casistica, secondo che nell'impresa incisa prevale il capitale fisso di difficile disinvestimento, o il capitale circolante di rapido disinvestimento; secondo che l'impresa lavora a costi crescenti o decrescenti; secondo che trattasi di beni a domanda elastica o rigida; di redditi fissi o variabili, e via dicendo.

Ma il quadro generale della teoria ci permette di dire che, in caso di libera concorrenza, si ritornerà ad un equilibrio in cui i fenomeni di temporanea traslazione e di temporanea incidenza restano elisi per l'avvenire, lasciando però indistrutto il guadagno che intanto ha fatto un gruppo e il danno che ha subito un altro.

§ 80. — Venendo al caso del monopolio, si può unire ad esso quello della rendita fondiaria, che la scienza ha generalizzato ad una serie notevole di fenomeni analoghi.

In ambo i casi — ma per cause diverse — si ha una differenza tra il costo unitario dei beni prodotti e il prezzo unico di vendita. La differenza dà una rendita ai produttori non marginali e un extraprofitto al monopolista.

Ora la teoria corrente ritiene che l'imposta, quando non supera quella differenza, incide il contribuente, poichè questi non trova il tornaconto di emigrare in industrie di libera concor-

renza, i cui ordinari profitti sono pur colpiti dalla medesima imposta.

Ma questa conseguenza, a cui si arriva quando si considera il fenomeno dal punto di vista del produttore e si tratta l'imposta come diminuzione netta del profitto, cambia se ci si mette dal punto di vista del consumatore.

Infatti, prendendo prima in esame il caso della rendita fondiaria, si può supporre che, in seguito all'imposta e pel fatto dell'imposta, lo Stato e i privati intensifichino la domanda di grano elevandone il prezzo. I produttori di grano trasferiscono in tutto o in parte l'onere dell'imposta. Ma poi, in un secondo momento, l'aumento della rendita spingerà a mettere in coltura terreni marginali meno fertili, o a intensificare la gricoltura a costi crescenti. Si avrà un aumento di produzione e una conseguente diminuzione del nuovo prezzo del grano. Entro certi limiti, quindi, la ripercussione precedente tende ad essere neutralizzata. Ma non lo sarà del tutto; perchè il nuovo grano è prodotto a costi più alti e il prezzo del grano non potrà scendere al disotto di questo limite, e non potrà eliminare del tutto l'aumento della rendita, che era nato dall'aumento del prezzo. Lungi dal sostenere che, in caso di rendita, non vi ha ripercussione, bisogna dire che la ripercussione, determinatasi in seguito all'imposta, per la cresciuta domanda di grano, tende in qualche misura a stabilizzarsi.

§ 81. — Per le stesse ragioni si è negato che il monopolista possa ripercuotere l'imposta, quando questa intacca l'extraprofitto e rispetta l'ordinario profitto.

Invece, secondo la nostra teoria, la ripercussione può avvenire a favore del monopolista, se lo Stato o i privati, per effetto dell'imposta, aumentano la domanda dei beni che egli produce.

Vediamo più in particolare come ciò avvenga. È noto che il monopolista è arbitro della offerta, e che il prezzo aumenta a misura che egli diminuisce l'offerta, e che porterà sul mercato quella quantità di merce che, moltiplicata pel prezzo corrispondente, gli assicura il massimo guadagno. Supponendo che possa svolgere la sua produzione tra un massimo di 10 unità e un mi-

nimo di 1, e che produca al costo unitario costante di 2, e che il prezzo unitario vada da un minimo di 3 ad un massimo di 12, e che infine lo Stato sopraggiunga con l'imposta del 10 % sul reddito netto, si può compilare la seguente ben nota tabella, che servirà di base al nostro ragionamento.

Unità di vendita	Costo totale	Prezzo unitario	Incasso lordo	Incasso netto	Netto d'imposta del 10 %
10	20	3	30	10	9.—
9	18	4	36	18	16.20
8	16	5	40	24	21.60
7	14	6	42	28	25.20
6	12	7	42	30	27.—
5 1/2	11	7.50	41.25	30.25	27.225
5	10	8	40	30	27.—
4	8	9	36	28	25.20
3	6	10	30	24	21.60
2	4	11	22	18	16.20
1	2	12	12	10	9.—

Dal prospetto risulta che il monopolista, vendendo 5 1/2 unità al prezzo di 7 1/2, realizza un guadagno netto di 30,25 prima dell'imposta, e un guadagno netto di 27,225 dopo l'imposta. I due guadagni sono il massimo possibile, sia prima che dopo.

Si può dire, perciò, che il monopolista subisce l'imposta.

Noi sappiamo che ciò sarebbe vero, nella sola ipotesi in cui l'imposta non modificasse le curve delle domande dei privati e dello Stato. Ma l'ipotesi, anche se può verificarsi eccezionalmente in qualche caso, non è ammissibile in via generale; quindi bisogna fare gli altri due casi: o che il prezzo unitario da 3 salga a 4, o che discenda a 2.

Nel primo, la tabella precedente si modifica in quest'altra:

Unità di vendita	Costo totale	Prezzo unitario	Incasso lordo	Incasso netto	Netto d'imposta
10	20	4	40	20	18.—
9	18	5	45	27	24.30
8	16	6	48	32	28.80
7	14	7	49	35	31.50
6	12	8	48	36	32.40
5½	11	8.50	46.75	35.75	32.175
5	10	9	45	35	31.50
4	8	10	40	32	28.80
3	6	11	33	27	24.30
2	4	12	24	20	18
1	2	13	13	11	9.90

La nuova tabella mostra che il monopolista ha interesse di spostare la vendita da 5½ a 6, perchè realizza un incasso netto di 36 invece di 35,75, e quindi ripercuote l'imposta. In conclusione, di fronte alla cresciuta domanda del mercato, che è conseguenza dell'imposta, il monopolista ha interesse di assecondarla, aumentando la produzione, perchè così ripercuote, in tutto o in parte, l'imposta.

Nel secondo, la prima tabella si modificherà in quest'altra:

Unità di vendita	Costo totale	Prezzo unitario	Incasso lordo	Incasso netto	Netto d'imposta
10	20	2	20	0	0
9	18	3	27	9	8.10
8	16	4	32	16	14.40
7	14	5	35	21	18.90
6	12	6	36	24	21.60
5½	11	6.50	35.75	24.75	22.275
5	10	7	35	25	22.50
4	8	8	32	24	21.60
3	6	9	27	21	18.90
2	4	10	20	16	14.40
1	2	11	21	9	8.11

Si vede che, anche in questo secondo caso, il monopolista ha interesse di spostarsi dalla sua precedente posizione di equilibrio, perchè passando da $5\frac{1}{2}$ unità a 5 si rifà in parte dell'imposta. Dunque, anche quando diminuisce il prezzo per la diminuita domanda, il monopolista asseconda la diminuzione della domanda, riduce l'offerta, aumenta il prezzo e trasferisce in parte l'imposta.

Con ciò non è affatto esaurito l'argomento della traslazione dell'imposta; molte altre questioni resterebbero da esaminare. A proposito della ripercussione abbiamo supposto che il monopolista produca a costi costanti; vi ha il caso del monopolista che produce a costi crescenti e a costi decrescenti. Vi ha il caso di una imposta che colpisce il reddito lordo invece del reddito netto, ovvero che sia commisurata alle unità di beni invece che al loro valore. Ma trattasi di una casistica che dà luogo ad una serie di corollari, il cui studio rientra nel campo dell'economia teoretica.

A noi premeva di aver dimostrata la verità generale, che l'imposta, alla sua introduzione, dà sempre luogo a fenomeni di traslazione.

§ 82. - LA TRASLAZIONE DELLE IMPOSTE INDIRETTE. — Abbiamo ragionato finora dell'imposta che è commisurata al reddito del produttore, ed abbiamo così delineata la teoria della traslazione delle imposte dirette.

Passiamo ora al secondo caso dell'imposta commisurata al valore dei beni che compera il consumatore, cioè al caso delle imposte indirette.

Sia dunque un'imposta sul vino, sul caffè, sul tabacco, sullo zucchero, ecc., stabilita allo scopo di colpire il reddito del consumatore, che è il subietto dell'imposta.

Ora avviene non di rado che, di fatto, l'imposta è pagata o anticipata dall'importatore o dal fabbricante, che la comprendono automaticamente nel prezzo dei beni colpiti e se ne rivalgono sul compratore.

Questo rimborso è considerato dalla teoria corrente, come

il caso che costituisce il problema della traslazione delle imposte indirette; ma è un errore quasi evidente.

Il fabbricante di zucchero, per esempio, paga l'imposta diretta sul suo reddito industriale, che può essere rapportata, come già si è detto, alla quantità di zucchero che produce; e poi è chiamato a pagare un'imposta di fabbricazione sulla stessa quantità di zucchero che produce; ma questa seconda imposta non si somma o confonde con la prima. Il fabbricante di zucchero paga, *per suo conto*, soltanto l'imposta diretta di cui è il contribuente *de jure*; ed anticipa al fisco l'imposta di fabbricazione per conto del consumatore che ne è il contribuente *de jure* (1).

Quindi, nei rapporti tra fabbricante e consumatore, può parlarsi, se mai, di una traslazione contabile per rivalsa; ma non di fenomeni economici di traslazione.

Questi non possono cominciare che dal consumatore, dopo che questi ha comperata la merce e pagata o rimborsata l'imposta al venditore.

§ 83. — Ammesso, dunque, che l'imposta sul consumo di grano e di caffè non è che un'imposta sul reddito del consumatore di grano e di caffè, essa sarà integralmente pagata se o in quanto il contribuente consacrerà una parte maggiore del suo reddito, per comperare la *stessa* quantità di grano e di caffè, che comperava prima. Questo sopraprezzo, che viene considerato erroneamente come un fenomeno di traslazione nei rapporti del produttore col consumatore, è, invece, l'imposta dovuta da costui.

Ora avviene che l'imposta indiretta si fonde col prezzo corrente della merce colpita e lo eleva fino a concorrenza del suo ammontare. Di fronte all'aumento del prezzo può scemare il consumo. Nella misura in cui il contribuente riduce il consumo, egli resta inciso, ma nel medesimo tempo evade, rispetto

(1) Il che è confermato — se pure occorresse — dai perfezionamenti legislativi, che tendono sempre più ad evitare al fabbricante l'onere e il rischio dell'anticipo, facendo coincidere il momento della riscossione col momento in cui il consumatore compera.

al fisco, all'imposta. Non si ha ancora un fenomeno di traslazione.

Ricordiamo che l'imposta indiretta è un debito che grava sul reddito prodotto dal consumatore, non sul consumo; è un debito che si riscuote nel momento e in occasione del consumo; ma preesiste al consumo (1). Pertanto, se il contribuente restringe il consumo, manca al pagamento integrale del suo debito.

L'imposta è coattiva; quindi porta con sè la conseguenza logica, che anche il consumo, in qualche modo, deve essere coattivo. È caratteristico in proposito il ricordo dell'antica gabella sul sale, che era completata con l'obbligo, fatto ad ogni famiglia, di comperare annualmente una data quantità di sale.

Noi non ricorriamo più a questa forma anti-economica (2) di coazione, ma dobbiamo impedire che il contribuente si sottragga al pagamento dell'imposta. A tal fine, il mezzo sarebbe di colpire tutti i beni e servizi, nessuno eccettuato, con eguale imposta di consumo, per es., del 10 % sul loro valore; poichè, allora, il contribuente non può evadere all'imposta e nel medesimo tempo resta libero di ripartire il suo reddito disponibile, secondo il principio della eguaglianza dei suoi godimenti marginali.

Solo facendo questa ipotesi si può ragionare teoricamente il fenomeno della traslazione, isolandolo, almeno per ora, dall'elemento perturbatore della evasione.

§ 84. — Stando fermi alla ipotesi, si vede chiaramente che un'imposta diretta del 10 % sul reddito netto equivale ad una imposta indiretta del 10 % sul valore di tutti i beni di consumo. In ambo i casi, nel momento dell'imposta, la offerta resta quella che era. Il contribuente deve in ogni caso il 10 % del suo reddito allo Stato. Nella imposizione diretta, paga allo Stato il 10 % del suo reddito, cioè cede allo Stato la decima parte dei beni che produce; nella indiretta, paga allo Stato il 10 % del reddito a

(1) Confr. § 61, § 67 e *passim*.

(2) È anti-economica perchè impedisce al contribuente di ripartire il reddito secondo il principio della eguaglianza dei suoi godimenti marginali.

misura che lo spende; cioè, in ultima analisi, cede allo Stato la decima parte del caffè, del grano e del vino che compera.

Gli resta, in un caso e nell'altro, il 90 % del reddito antico, che deve nuovamente e diversamente ripartire tra i beni privati di consumo. Ma tanto è ripartire 90 lire tra i beni il cui prezzo non è aumentato per causa di imposte indirette, tanto è ripartire 100 lire tra i beni il cui prezzo è cresciuto del 10 % per causa di imposte indirette.

In un caso e nell'altro, egli farà liberamente questa nuova ripartizione; ma ciò significa che dovrà mutare la sua precedente curva di domanda.

A ciò aggiungesi la nuova domanda di beni privati, a cui lo Stato rivolgerà l'imposta.

Da ciò segue che il vecchio equilibrio è rotto dalla nuova direzione della domanda dei privati e dello Stato; da cui nasceranno mutazioni in più e in meno nel sistema dei prezzi precedenti e quindi necessari fenomeni di traslazione; a cui seguirà la reazione dei produttori per raggiungere il nuovo equilibrio.

In conclusione, la teoria della traslazione, che abbiamo studiata per l'imposizione diretta, vale anche, *mutatis mutandis*, per l'imposizione indiretta.

§ 85. — Passiamo ora al più complesso fenomeno concreto, introducendo l'elemento della evasione, da cui avevamo astratto. È qui che apparisce la differenza della teoria, a seconda che trattasi di imposizione diretta o indiretta.

La ipotesi di colpire con imposte di consumo tutti i beni e servizi privati, nessuno eccettuato, non è realizzabile, come si vedrà, (vedi § 176). Le imposte di consumo debbono essere circoscritte a un gruppo di beni. Ragionando sotto questa nuova ipotesi, segue che, nell'imposta diretta, il contribuente che non riesce a trasferirla, ripartisce il reddito che gli resta libero, tra i vari consumi privati, esclusivamente secondo il principio della eguaglianza dei suoi godimenti marginali, e realizza il massimo di soddisfazioni. Invece, l'imposta indiretta di consumo, limitata a un gruppo di beni, crea *per se* una spinta a ridurre di preferenza

il consumo dei beni colpiti, perchè questa riduzione gli permette di evadere all'imposta, cioè gli compensa, in qualche misura, il sacrificio della contrazione anti-economica dei consumi; e gli lascia un margine di evasione.

La possibilità, dunque, della evasione turba artificialmente — a parità di altre condizioni — l'equilibrio dei godimenti marginali del contribuente e diminuisce il provento del fisco.

§ 86. - LE FORZE DI ATTRITO. — Quanto si è detto della ripartizione economica delle imposte consente di mettere in evidenza questa verità: la reazione delle forze economiche, messe in moto dalla ripartizione giuridica, tende verso un equilibrio finanziario, non diverso da quello, a cui il giuoco naturale delle forze operanti porterebbe nel campo dell'economia privata.

Da ciò due corollari:

1° L'azione delle forze economiche, per sgretolare una ripartizione giuridica che di esse non abbia tenuto conto, deve superare di regola una serie di ostacoli, cioè un insieme di *forze di attrito*. Quindi, i fenomeni di ripercussione, di diffusione, di evasione e di elisione o consolidamento dell'imposta, richiedono un tempo più o meno lungo per affermarsi vincitori. L'equilibrio si stabilisce solo in capo ad un certo periodo di tempo, durante il quale la ripartizione giuridica può raggiungere pienamente i suoi fini contingenti.

Se, per esempio, la legge esonera il salario ed aggrava di altrettanto il profitto, finchè il nuovo equilibrio economico tra profitto e salario non si sarà ristabilito, il salariato gode della esenzione tributaria. Così, ancora, tutte le imposte di spoliazione, che valgono per una volta tanto, si sottraggono al controllo delle forze economiche riparatrici. Si può supporre che il legislatore, con una imposta fortemente progressiva, si proponga l'espropriazione parziale delle grandi fortune. Egli raggiungerà pienamente lo scopo, salvo il ritorno al vecchio equilibrio nei riguardi del nuovo risparmio, della nuova produzione, dei nuovi acquirenti e proprietari e delle nuove generazioni.

Le forze di attrito, dunque, operano a favore di una ripar-

tizione giuridica, che sia fatta in contrasto col giuoco naturale delle forze economiche; e sono pertanto un fattore di grande importanza teorica e pratica, da cui non si può astrarre nello studio dei problemi tributari.

2° Si ha un caso analogo ed opposto, quando il legislatore non si propone di ottenere una ripartizione giuridica diversa dalla ripartizione economica, ma si affida appunto al giuoco delle forze economiche per ottenerla.

Di ciò si hanno alcuni esempi: l'uno è quello dell'imposta unica, quando il legislatore crede di prelevare il fabbisogno finanziario da una o da poche categorie di redditi, lasciando alla ripercussione e alla diffusione il compito di ripartirla fra tutte le altre non colpite; l'altro è quello di ritenere superflua la revisione dei redditi imponibili per perequare periodicamente l'imposta, perchè il giuoco naturale delle forze economiche ne opera costantemente la perequazione di fatto.

Il ragionamento è errato, perchè non tien conto delle forze di attrito, che rendono lungo, faticoso, non completo, non eguale e generale il processo della traslazione, della diffusione e della elisione delle imposte, e quindi mantiene in vita sperequazioni che il legislatore non vuole.

Ma, in tale ordine di idee vanno segnalati due casi di sperequazione inevitabile. L'uno è quello della sperequazione tra la ricchezza visibile, che viene sempre tassata in pieno, e la ricchezza invisibile che sfugge all'imposta. I terreni e le case formano la prima, le professioni in genere formano la seconda. La perequazione tributaria *ope legis* non è possibile; soccorrono le forze economiche in quanto i risparmi e le attività umane emigrano dalle occupazioni agricolo-fondiarie a quelle professionali, fino a che, scontando da una parte l'imposta e dall'altra la libertà d'imposta, non si eguagliano i compensi.

L'altro caso consiste nelle duplicazioni tributarie, che si risolvono in maggiore aggravio d'imposte là dove la duplicazione non può evitarsi. La distribuzione del risparmio tra tutti i possibili investimenti scansa l'imposta e — concesso il tempo necessario — ristabilisce l'equilibrio.

Da quanto si è detto può ricavarsi questo principio direttivo di politica tributaria: la ripartizione delle imposte dev'essere fatta, fin dal primo momento, in modo da non turbare o da turbare al minimo l'equilibrio economico esistente. Solo dopo avere esaurito tutti i mezzi per evitare sperequazioni, si può affidare al giuoco naturale delle forze economiche il compito di livellare quelle residuali sperequazioni, a cui la legge non ha potuto arrivare.

CAPITOLO X.

RIPARTIZIONE GIURIDICA DELL'IMPOSTA

SOMMARIO: Il principio della eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge tributaria. — Imposta proporzionale e progressiva. — Caratteri distintivi.

§ 87. — Dalla teoria della traslazione risulta che, a parità di altre condizioni, un'imposta eguale e generale su tutti i redditi turba l'equilibrio economico meno di una imposta parziale adeguatamente più alta.

Questa è la base economica del principio giuridico e politico che «tutti i cittadini sono eguali di fronte alla legge tributaria».

Questo principio, che risponde al sentimento generale della società di oggi, informa anche le costituzioni politiche degli Stati moderni; ma non ha, come di regola non hanno le dichiarazioni di diritti astratti ed assoluti, un contenuto concreto e positivo. Ha piuttosto il valore di una tendenza critica e negativa, contro determinate forme storiche di esenzioni tributarie.

Esso, infatti, plasmò la lotta politica contro le esenzioni fiscali di cui godevano le classi nobili del vecchio regime. Aboliti dalla rivoluzione francese gli antichi privilegi tributari, la lotta è continuata da poi contro il risorgere di nuovi privilegi.

Il principio si estrinseca nei due seguenti canoni: la *universalità* e la *uniformità* dell'imposta.

Il primo significa che nessun cittadino, che abbia un reddito, può sfuggire all'imposizione. Il secondo che tutti, a parità di reddito, debbono sottostare al medesimo trattamento tributario.

Nel nostro diritto positivo lo statuto all'art. 25 statuisce: « Tutti i regnicoli contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato ».

La legge dell'imposta fondiaria del 1864 all'art. 10 stabilisce: « Sono aboliti tutti i privilegi e qualunque speciale esenzione dell'imposta fondiaria ». Così la legge sui fabbricati stabilisce la regola che tutti i fabbricati sono soggetti all'imposta, e la legge di ricchezza mobile che « ogni individuo od ente morale, sì dello Stato che straniero, è tenuto all'imposta della ricchezza mobile, che ha nello Stato ».

L'eccezione che dette leggi stabiliscono a favore di terreni e fabbricati di carattere demaniale, non è un privilegio, perchè i beni demaniali non danno un reddito economico privato; mentre correttamente sono soggetti all'imposta i beni patrimoniali dello Stato.

Vera forma di privilegio è quella che conserva, come residui storici, esenzioni personali — dotazione della corona e appannaggi, agenti diplomatici, ecc. — Altro caso di privilegio, che si è creato e si è venuto sviluppando con la nuova legislazione, è dato dalle esenzioni concesse *in vista di particolari condizioni*, obiettivamente stabilite.

Si hanno di ciò parecchi esempi recenti o vigenti: quello dei militari in attività di servizio inferiori al grado di ufficiale; l'altro delle società di mutuo soccorso; un altro ancora è quello delle esenzioni che ricevono pubblici funzionari e le intraprese governative. Infine si ha il caso di esenzioni temporanee concesse ad industrie sorgenti, come quelle delle case di abitazione.

Queste esenzioni si legittimano col pretesto, che esse sono concesse, non a favore di persone, ma in vista di certe determinate condizioni, in cui pare che tutti i cittadini possono trovarsi o volontariamente porsi, e che quindi il principio giuridico della eguaglianza non è violato.

Senonchè, sta di fatto che non tutti possono trovarsi o mettersi in quelle condizioni. Che, se lo potessero fare e lo facessero, il beneficio tributario delle esenzioni sarebbe annullato.

Tenendo presente lo stato dell'attuale legislazione, il principio dell'uguaglianza si dovrebbe concretare in questa formula:

« Due individui, a parità di reddito e di *altre condizioni poste* dalla legge, debbono la medesima imposta ». Ma questa formula contiene in sè la negazione del principio, poichè la legge può sempre introdurre condizioni che, sotto l'apparenza della generalità, sono applicabili a pochi e mascherano il privilegio.

Quindi la formula corretta è quella rigida che si limita a dichiarare: « Due individui, a parità di reddito, debbono la medesima imposta ». Va da sè, come già si è osservato, che questo principio diventa politicamente operativo in forma di critica scientifica e di opposizione politica, quando la massa dei contribuenti risente l'ingiustizia dello sgravio tributario concesso ad un gruppo, che si risolve in aumento d'imposta per tutti gli altri, e reagisce e si ferma quando abbia praticamente realizzato il principio della uguaglianza nel senso rigido sopraddetto, o che si sia ad esso avvicinato. Ciò posto, le eccezioni che permangono e che si accettano senza protesta sono, di regola, casi di altruismo collettivo.

§ 88. — Fissato il principio dell'eguaglianza tributaria, veniamo a parlare della sua applicazione nel sistema dell'imposta proporzionale e progressiva.

L'imposta proporzionale si ha quando la percentuale, o aliquota dell'imposta, resta costante per ogni unità o gruppo di unità, ossia per ogni gruppo di 100 lire, in cui si è diviso il reddito individuale. Si ha invece l'imposta progressiva quando, diviso il reddito in gruppi di centinaia, l'aliquota o percentuale cresce col crescere del reddito.

Ma non occorre che la progressione sia geometrica o aritmetica, o che segua qualunque altra legge d'incremento. Basta che l'imposta, in qualunque modo e misura accenni a uniformità e riesca più che proporzionale al reddito posseduto.

Questo concetto generico liquida parecchie critiche superflue, che ingombrano il terreno. Così, non torna conto occuparsi della obiezione, secondo cui l'imposta progressiva, procedendo all'infinito, praticamente assorbe tutto il reddito, poichè non è necessario che arrivi al limite dell'assorbimento, se ciò non è nei fini del legislatore. Mentre, se anche la progressione si ferma a

mezza via, essa dà luogo al problema di cui ci occupiamo. Quella critica è una deduzione all'assurdo, che non distrugge il principio, ma impone di correggerlo nella sua realizzazione concreta.

Pertanto, la forma concreta più comune di imposta progressiva è quella che si chiama *degressiva*; con la quale si fissa la percentuale più alta, per quel dato tipo di reddito su cui si vuole esercitare la massima pressione, e di qua la si fa avanzare in forma proporzionale sui redditi superiori e in forma decrescente sui redditi minori, fino ad annullarsi sui redditi minimi, come si vedrà a suo tempo.

Nel concetto di imposta progressiva rientra anche la imposta *inversamente progressiva*, che si ha ogni qual volta l'imposta colpisce i redditi minori relativamente più dei maggiori e di cui dà esempio il sistema tributario anteriore alla rivoluzione francese, in quanto, nel suo insieme, mirava di proposito a scaricarsi sulle classi meno abbienti.

È chiaro, dopo quanto si è detto, che non si ha un caso di progressione, quando questa viene adottata per compensare i redditi minori dell'onere inversamente proporzionale, che subiscono nelle imposte indirette di consumo. Non si può parlare di imposta progressiva, poichè si mira a realizzare nel risultato una ripartizione proporzionale.

Definito il concetto generale dei due sistemi vediamo alcuni dei loro caratteri specifici. L'imposta proporzionale è una imposta *reale*, la progressiva è una imposta *personale*. Queste parole vanno intese nel senso che l'imposta proporzionale si dirige direttamente sulle cose, sui beni, senza tenere conto della persona che li possiede; il fisco si rivolge sulla ricchezza colpita e considera il proprietario, o chi per lui, come semplice intermediario del pagamento.

La percentuale sul reddito totale della collettività, che occorre per coprire il fabbisogno dello Stato, si applica al reddito di ogni individuo e alle varie parti di cui il reddito individuale si compone.

Lo stesso non avviene per l'imposta progressiva. Questa colpisce i diversi redditi con percentuali diverse a seconda della loro grandezza, cioè, secondo il loro aggruppamento riferito

alla persona che li possiede. Lo Stato non colpisce obiettivamente tutto il reddito, o ogni parte di reddito egualmente; ma tiene conto del possessore, rispetto al quale fa la somma di tutti i redditi che gli spettano in un dato momento. Lo stesso stabile paga una diversa imposta, a seconda che appartiene al ricco, o al meno ricco, o al povero.

Quale dei due sistemi realizza il principio della eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge tributaria?

Così è stato posto, in forma alquanto vaga, il problema dell'imposta proporzionale e progressiva.

I tentativi di qualche valore scientifico, fatti finora per risolverlo, sono quelli che cercano di riportare i due sistemi alla teoria del valore; e così gli uni credono di aver dimostrato il sistema proporzionale, trattandolo come corollario della teoria del valore obiettivo, cioè, della *equivalenza economica*; gli altri credono di aver dimostrato il sistema progressivo, trattandolo come corollario della teoria del valore subiettivo, cioè della *eguaglianza di sacrificio*.

Come si vede, in ambo i casi si è in tema di eguaglianza.

CAPITOLO XI.

TEORIA ECONOMICA DELL'IMPOSTA PROPORZIONALE E PROGRESSIVA

SOMMARIO: Teoria economica dell'imposta proporzionale e sua critica. — Teoria economica dell'imposta progressiva. — Critica del principio dell'eguaglianza dei sacrifici. — Se sia vero che l'apprezzamento di successive dosi di reddito sia decrescente pel possessore. — La questione della eredità e dei fattori gratuiti della produzione dei beni. — Conclusione.

§ 89. — Cominciamo dall'imposta proporzionale. Partendo dalle due premesse già chiarite — cioè: *a*) che il consumo dei servizi pubblici generali è in funzione diretta del reddito individuale, e *b*) che tutti i cittadini sono eguali di fronte alla legge tributaria — parrebbe che si possa senz'altro dedurre il principio dell'imposta proporzionale.

In altre parole, se si presume che Tizio, con un reddito di 10 mila lire, consumi 100 unità di beni pubblici e che Sempronio, con un reddito 10 volte maggiore, ne consumi 10 volte tanto, sembra ovvio che debba anche pagare 10 volte l'imposta di Tizio.

Si ragionerebbe per i due contribuenti come si ragiona, nel campo della economia privata, di due consumatori, di cui uno compra due chilogrammi di pane e l'altro uno, e debbono pagare il primo due volte il prezzo del secondo.

Ma l'analogia non regge. Essa racchiude un errore di logica economica, in quanto dà per dimostrato ciò che bisognerebbe dimostrare; cioè, che nella economia pubblica, come nella pri-

vata, valga il principio del « prezzo unico ». Quando si afferma che Sempronio deve pagare 10 volte il prezzo di Tizio, perchè consuma dei servizi pubblici 10 volte più di Tizio, si dà per dimostrato, che i due debbono pagare lo stesso prezzo per ogni unità di beni pubblici domandati e consumati.

Ora, il prezzo unico non è un fenomeno necessario dell'economia finanziaria, che è economia di monopolio, come lo è invece dell'economia privata, quando si opera in condizioni di libera concorrenza.

Il prezzo unico è un risultato necessario di cause operanti nella concorrenza tra venditori e tra compratori. L'azione di queste cause elide gli apprezzamenti subiettivi diversi, da cui possono sorgere anche prezzi diversi, se il regime della concorrenza si trasforma in regime di monopolio.

Invece, nell'economia finanziaria, che è nel medesimo tempo monopolistica e coattiva, non sono necessariamente operanti le cause che portano al prezzo unico. Lo Stato, più di qualunque impresa monopolistica privata, è in grado di praticare la politica dei prezzi molteplici.

Perciò, tenendo ferma la presunzione, che ogni cittadino consuma beni pubblici generali in *proporzione* del suo reddito, da essa non deriva necessariamente l'imposta proporzionale. Manca l'anello intermedio del prezzo unico.

Dunque il principio del valore obiettivo o della equivalenza economica non spiega l'imposta proporzionale (1).

§ 90. — La possibilità di pagare prezzi diversi, per le stesse unità di beni pubblici, è la prima generale condizione dell'imposta progressiva.

Infatti questa si ha quando — ammesso che il consumo dei beni pubblici sia proporzionale al reddito — si presume che i possessori di redditi maggiori sono disposti e quindi sono chiamati a pagare, per ogni nuova unità di consumo, un prezzo unitario maggiore.

(1) Questa teoria o critica dell'imposta proporzionale si trova completamente formulata nei corsi litografati dal 1887 in poi.

In questa sintetica posizione del problema si contengono parecchie presunzioni che vanno discusse.

Anzitutto ammettiamo che, sotto il regime dell'imposta proporzionale, cioè del prezzo unico, si sieno formate rendite del consumatore a favore di alcuni contribuenti. Da questa prima presunzione legittimamente deriva l'altra, che essi sono disposti a pagare prezzi unitari diversi e maggiori dei contribuenti che non godono rendite del consumatore.

Concediamo pure che lo Stato, con un'accorta politica di prezzi molteplici, possa utilmente assorbire le rendite dei contribuenti a beneficio della collettività.

Ma, se queste sono condizioni preliminari perchè possa parlarsi d'imposta progressiva, esse non costituiscono il problema dell'imposta progressiva. La quale suppone che la rendita del consumatore dipenda soltanto dall'ammontare del suo reddito; e che la predisposizione del contribuente a pagare prezzi diversi cresca uniformemente col crescere del suo reddito; e inoltre che cresca egualmente per tutti i contribuenti.

Queste presunzioni debbono essere dimostrate. E la dimostrazione, che si è creduto di darne sin da tempo antichissimo, consiste nel misurare la maggiore o minore predisposizione dei contribuenti a pagare prezzi unitari crescenti per i beni pubblici, dal grado di urgenza dei bisogni privati che soddisfano coi loro redditi diversi: il possessore di un alto reddito soddisfa bisogni privati meno urgenti, in confronto di chi possiede un reddito modesto.

Un tempo si parlava della divisione dei bisogni in necessari, utili, e superflui; oggi si parla di una scala di bisogni decrescenti per grado di urgenza; ma in ogni caso, si ritiene che il grado di urgenza decresce *uniformemente* al crescere del reddito. Così, dal postulato della intensità decrescente dei bisogni, si deriva il corollario, che un prelevamento *proporzionale* ai redditi impone, al possessore del reddito maggiore, un sacrificio men che proporzionale, in confronto del possessore del reddito minore.

Dati due individui, Tizio e Sempronio con redditi rispettivi di 10 mila e 100 mila, un'imposta proporzionale del 10 per

cento toglierà al primo 1000 lire e al secondo 10.000, lasciando all'uno un reddito libero di 9000 e all'altro 90.000. Con ciò Tizio dovrà rinunciare alla soddisfazione di bisogni privati relativamente più urgenti di quelli, a cui dovrà rinunciare Sempronio. D'onde la conclusione: l'imposta deve essere più che proporzionale, cioè progressiva al reddito, se si vuole che essa riesca proporzionale al sacrificio di ciascuno.

Fin qui la teoria. Per discuterla si continui per poco quel ragionamento e se ne vedano le ulteriori conseguenze.

Mantenendo al 10 per cento l'imposta di Tizio, si elevi al 20 e poi al 30 e poi al 50 per cento quella di Sempronio; si avrà pur sempre che il suo reddito residuale di 80.000 e poi di 70.000 e poi di 50.000 gli consentirà la soddisfazione di bisogni relativamente meno urgenti di quelli che sono consentiti a Tizio. Procedendo con la stessa logica, solo nel caso che si prelevi il 10 per cento all'uno e il 91 per cento all'altro, si potrà dire di avere eguagliati i consumi nelle due economie.

Dunque, se così dovesse intendersi il principio della eguaglianza subiettiva, esso porterebbe logicamente alla eguaglianza obiettiva delle fortune.

Ma non tutti i sostenitori dell'imposta progressiva commettono questo errore, o mirano a raggiungere questo risultato.

§ 91. — Eguaglianza dei sacrifici non è eguaglianza delle fortune. L'errore logico che si commette dai più, sta appunto nel saltare dalla teoria della eguaglianza dei sacrifici — che è teoria di valore subiettivo — alla teoria della eguaglianza delle fortune, che è teoria di valore obiettivo.

Ora, quello che soprattutto importa alla teoria, è di non confondere i due principii. Sono due concetti assolutamente diversi, che rispondono anche a due fini distinti, che l'imposta progressiva può proporsi.

Essa può, infatti, esser considerata come mezzo atto a correggere la naturale disparità delle fortune private, ostacolando la loro accumulazione oltre un dato limite massimo e favorendone l'accumulazione fino a un dato limite minimo.

Ovvero essa, lungi dal proporsi il livellamento delle for-

tune, riconosce tutti gli stimoli economici, che spingono diversamente gli uomini ad aumentare la ricchezza e tutte le condizioni di fatto che diversamente li assistono a raggiungerla; e quindi accetta il risultato della disparità delle fortune, ma ritiene che il sacrificio tributario sia inversamente proporzionale alla ricchezza accumulata, e cerca un'imposta che sia proporzionale al dolore o sacrificio dei contribuenti. « Il ricco è disposto a pagare prezzi unitari *uniformemente crescenti* a misura che cresce il reddito » (1). Ecco il concetto fondamentale della dottrina, ed è chiaro che, se c'è nel contribuente la predisposizione a pagare il maggior prezzo, lo stimolo all'aumento della produzione, del risparmio e della ricchezza non è frenato.

Da quanto si è detto risulta una differenza formale e concreta tra le due teorie. L'una — quella del livellamento tendenziale delle fortune — non si spaventa di spingere la progressione fino al totale assorbimento dei maggiori patrimoni. L'altra — quella della eguaglianza dei sacrifici — tende bensì a ripartire progressivamente l'onere tributario, ma vuol farlo in modo da non ostacolare l'accrescimento indefinito delle private fortune. Di che è una misura empirica, ma logica, quella di trasformare la progressiva in proporzionale al di là di un dato limite, fissato discrezionalmente dal legislatore.

La fondamentale diversità dei due fini non impedisce, poi, che in dati momenti storici, i fautori della eguaglianza delle fortune e i fautori della eguaglianza dei sacrifici procedano insieme, almeno per un tratto di strada. In politica i due fini possono fondersi, ma in finanza pura essi rispondono a due distinte teorie.

§ 92. — Si esaminerà in seguito la teoria dell'imposta progressiva, che si propone il livellamento delle fortune o, comunque, un'azione modificatrice della ripartizione naturale della ricchezza e che ha un carattere sociale o politico. Preme ora di

(1) Il che è cosa diversa dal dire e riconoscere che, *in casi determinati e a beneficio di determinate persone*, il ricco è disposto a pagare per queste. (Vedi appresso Cap. XII).

chiarire il principio economico, correttamente inteso, della eguaglianza dei sacrifici.

Volendo passare gradatamente dagli argomenti maggiori ai minori, facciamo prima tutte le concessioni circa la scala decrescente dei bisogni e la conseguente predisposizione del contribuente a pagare percentuali d'imposta uniformemente crescenti. Anche in questa ipotesi, non si supera l'ostacolo fondamentale, che, cioè, il principio del valore subiettivo non consente confronti di sensibilità — ossia di dolore e di piacere, di sacrificio e di godimento — tra individui diversi.

Il principio elementare, su cui si è costruito questo edificio, è che, per ogni individuo, l'apprezzamento delle successive dosi del reddito sia decrescente. Ma questo principio, dato che sia vero, lo è a condizione che si resti chiusi nel bilancio di ogni singolo individuo; e solo allora si potrebbe concludere, che ognuno è disposto a pagare aliquote minori sulle prime dosi del suo reddito e aliquote maggiori sulle dosi successive. E sarebbe già qualche cosa.

Se non che, per passare da esso all'imposta progressiva, bisogna uscire dall'economia chiusa di un individuo, per fare confronti tra individui diversi.

Infatti, suppongasi che Tizio, con 10.000 di reddito, sia disposto a pagare :

sulle prime	2000	il 5 %	cioè in tutto	lire 100
» seguenti	2000	il 6 %	»	» 120
»	»	2000	il 7 %	» 140
»	»	2000	l' 8 %	» 160
»	»	2000	il 9 %	» 180
Reddito, totale		10.000	Imposta, totale	lire 700

Tizio pagherà in tutto lire 700 sopra un reddito di 10.000, ripartite progressivamente con percentuali dal 5 al 9 %, il che equivale per lui a pagare l'imposta proporzionale del 7 %.

Si suppongano ora altri due contribuenti. Caio con un reddito di 6000 lire e Sempronio con un reddito di 16.000 lire. Di-

visi i due redditi in gruppi di 2000 lire, potremo costruire due scale analoghe alla precedente.

sulle prime	2000	il 5 %	cioè in tutto	lire 100
» seguenti	2000	il 6 %	»	» 120
»	»	2000	il 7 %	» 140
				<hr/>
	6000			360

Il che farebbe il 6 % sul totale reddito.
Sempronio pagherebbe :

sulle prime	2000	il 5 %	cioè in tutto	lire 100
» seguenti	2000	il 6 %	»	» 120
»	»	2000	il 7 %	» 140
»	»	2000	l' 8 %	» 160
»	»	2000	il 9 %	» 180
»	»	2000	il 10 %	» 200
»	»	2000	l' 11 %	» 220
»	»	2000	il 12 %	» 240
				<hr/>
	16.000			1.360

Il che farebbe l'8,50 % sul totale reddito.

Così si pagherà il 6 % sul reddito di 6000, il 7 % sul reddito di 10.000, l'8,50 % sul reddito 16.000. La progressione apparisce il risultato automatico degli apprezzamenti decrescenti, che ogni contribuente fa del suo reddito nel bilancio, senza confronti con gli altri. Ma ciò non è vero; poichè nell'esempio si è supposto che la scala del sacrificio decrescente sia eguale per i tre contribuenti, mentre la teoria del valore subiettivo non ci consente siffatta ipotesi, chè anzi, è più probabile che le scale siano diverse, per ognuno dei tre. L'esempio si risolve nel comparare sacrifici di diversi individui e nel misurarli dalle differenti altezze dei redditi.

Anche per i fautori dell'imposta progressiva è vero che, a parità di reddito, due individui debbono la medesima imposta. Il che è ovvio in sede di valore obiettivo; ma è falso in sede di valore subiettivo; poichè, a parità di reddito, il dolore o sacrifi-

cio dei due contribuenti può essere e di regola è diverso. Eppure è questa proposizione che resta a base dell'edificio dell'imposta progressiva.

A questo punto è già lecita la conclusione, che il principio della eguaglianza dei sacrifici, correttamente interpretato, non dà la dimostrazione dell'imposta progressiva. E ci si potrebbe a rigore accontentare di questa conclusione negativa; così come si è fatto per la teoria della equivalenza economica.

§ 93. — Nondimeno conviene spingere l'analisi alquanto più a fondo; poichè la precedente conclusione negativa dice soltanto, che l'apprezzamento marginale di ogni nuova dose di reddito non decresce *uniformemente* per tutti, ma non nega che in qualche misura decresce per ognuno. In altre parole, il principio progressivo resterebbe dimostrato nell'ambito autonomo di ogni singola economia, e ne sarebbe resa impossibile l'attuazione, per la impossibilità teorica di confrontare le scale progressive autonome dei varî contribuenti, e per la impossibilità tecnica di stabilire imposte progressive diverse per ogni individuo.

Questo dubbio e questa lacuna logica dipendono da ciò, che si è accettato come assiomatico il principio degli apprezzamenti subiettivi decrescenti del reddito, in ragione di dosi crescenti di esso.

Ora questo principio deve essere rimesso in discussione. Esso suole essere formulato così : « Dato un reddito, il suo possessore ne valuta ogni dose successiva meno della precedente, perchè la scala di urgenza dei suoi bisogni è decrescente ».

Si noti, anzitutto, che il reddito è trattato come una quantità *data* e non come una quantità che sia *prodotta*, o che sia *ereditata* dal suo attuale possessore; e quindi, mentre è messa in relazione con la scala decrescente dei bisogni, non è messa in relazione col costo della sua produzione onerosa o del suo acquisto gratuito. I due casi debbono essere distinti.

Poniamo, prima, che il reddito *dato* sia prodotto dal suo possessore. In questo caso, ogni dose di reddito prodotto racchiude una dose di costo; e non si può in tema di valore pre-

scindere dal confronto tra l'apprezzamento utilitaristico di ogni successiva dose di reddito e il sacrificio corrispondente di ogni successiva dose di costo.

Qualunque sia il genere di lavoro, manuale o intellettuale, ogni nuova unità di lavoro, o di rischio, o di tempo, o di responsabilità o, in generale, di sforzo rivolto alla produzione di una nuova unità di reddito, rappresenta per il produttore un sacrificio subiettivo crescente, mentre ogni successiva unità di consumo gli rappresenta un godimento decrescente. Ogni energia lavoratrice è dunque soggetta alla legge del progressivo esaurimento. E poichè il fattore lavoro fa parte di tutta l'attività produttrice dei beni ed è l'elemento di costo di gran lunga preponderante sugli altri, vedesi da ciò quale parte dell'incremento della ricchezza è controllata dal principio del sacrificio crescente. E quindi, per la maggior parte dei redditi che sono frutto del lavoro delle generazioni attuali, se la scala dei bisogni umani segue la legge dei godimenti decrescenti, la produzione del reddito relativo segue la legge dei sacrifici crescenti. Sappiamo che ognuno trova il suo proprio punto di equilibrio e di arresto. In questi limiti non si vede perchè il più ricco, che ha prodotto e produce a sacrifici crescenti sarebbe disposto a pagare aliquote o percentuali crescenti su successive dosi di reddito (1). Non è dimostrato.

Il rapporto tra i godimenti decrescenti e i corrispondenti costi crescenti accenna all'idea della proporzione, e non della progressione, al sistema concreto del prezzo unico e non dei prezzi molteplici.

(1) Vi ha chi, accettando il principio dei sacrifici marginali crescenti per il lavoro, lo nega in alcuni casi particolari, come sarebbe quello particolarissimo dell'inventore, da cui possiamo prescindere, ma neppure lo accetta nel caso generale del risparmio. Il risparmiatore incomincia a risparmiare a costi crescenti, ma poi, assicurato che abbia il tenore di vita attuale e prospettivo, da cui le sue *abitudini* non lo spingono ad uscire, continua a risparmiare e ad accumulare automaticamente a costi costanti o anche decrescenti, così da dar ragione al detto popolare che « il risparmio produce risparmio ».

Concesso questo punto, notiamo che, più cresce il risparmio e più cresce la domanda di lavoro e più si accentua a parità di altre condizioni, la scala dei sacrifici marginali crescenti per parte dei lavoratori. Inoltre, decresce la remunerazione del risparmiatore, che sconta già, per questa via, l'eventuale sacrificio decrescente.

§ 94. — Ora, non tutti i redditi sono frutto del lavoro di chi li possiede. Il caso tipico, se non unico, è quello della eredità.

La ricchezza, prodotta e risparmiata a costi crescenti dalla generazione passata, diventa gratuita in maggiore o minore misura rispetto all'erede. I giuristi presumono che l'erede continui la persona del morto; ma questa presunzione che ha valore per spiegare rapporti formali di diritto, o anche economici di altro ordine (1), non vale nel rapporto di sensibilità tra erede e defunto; poichè, alla morte di questi, vi ha soluzione di continuità fisica tra chi ha sopportato il costo di produzione dell'asse ereditario e chi lo impiega soltanto per la soddisfazione dei suoi bisogni. Quindi per la ricchezza ereditata è applicabile, nei riguardi dell'erede, la legge delle valutazioni marginali decrescenti; poichè, mancando il costo di produzione come l'altro termine di confronto, la valutazione delle successive dosi del patrimonio è misurata soltanto dalla scala di intensità dei bisogni, che è decrescente.

Questa circostanza, comunque, deve essere limitata alla eredità; e sarebbe erroneo di estendere il principio progressivo dai redditi ereditati a quelli che sono in corso di formazione; e perciò la considerazione particolare dei redditi ereditati non potrebbe, già per sè, fornire la base adeguata per adottare il sistema generale dell'imposta progressiva.

§ 95. — Ciò non basta. La seconda circostanza, a cui bisogna por mente, è il rapporto di valore subiettivo marginale tra reddito e servizi pubblici. Poichè, se si ritiene che il contribuente dà una valutazione decrescente a successive dosi di patrimonio o di reddito, bisogna pur ritenere che darà una valutazione decrescente a successive dosi di servizi pubblici; i quali, lo si è detto, sono beni strumentali e condizionali per la produzione e per il godimento del reddito privato. In altri termini, se Tizio valuta il secondo podere meno del primo, il terzo meno del se-

(1) Vedi « Imposta successoria » § 206 e seg. Va da sè che la considerazione, fatta ora nel testo, non è che uno degli elementi del complesso fenomeno della eredità.

condo, e così via, egli valuterà anche il secondo carabiniere, che gli assicura il possesso del secondo podere, relativamente meno del primo, il terzo meno del secondo, e così via.

Si noti che il confronto di valore subiettivo tra imposta e servizi pubblici si applica, così ai redditi in formazione che ai redditi ereditati. Il che porta già a modificare la precedente conclusione.

Concludendo, dopo avere esaminata la teoria in tutti i suoi aspetti, possiamo confermare la conclusione negativa, che, cioè, il principio della eguaglianza dei sacrifici, ossia dell'equivalenza economica subiettiva, non dà la dimostrazione dell'imposta progressiva, così come il principio della equivalenza economica obiettiva non dà la dimostrazione dell'imposta proporzionale.

§ 96. — Prima di chiudere questo capitolo, può giovare di ricordare una vecchia teoria ripresa da recenti scrittori; i quali ritengono che tutti i grandi redditi, quando superano un dato limite minimo o medio, sono necessariamente il prodotto di fattori gratuiti, e trovano legittimo che il fisco rispetti la parte del reddito che copre il costo di produzione, e consideri il di più come spettante alla collettività e lo assorba con l'imposta.

Questa impostazione del problema merita di essere chiarita, in quanto non si basa sulle differenze di apprezzamenti subiettivi e di rendite del consumatore, ma sulla differenza di costi obiettivi e di rendite del produttore. Il fondamento è più solido. Ma, anzitutto, non deve esser limitata alla rendita fondiaria e edilizia, come facevano i primi scrittori; deve essere allargata, per comprendere tutti i redditi alla cui produzione concorre qualche fattore gratuito, creandosi così un fenomeno di rendita.

Perciò, preso come termine di confronto il tasso corrente di remunerazione — profitto, interesse e salario — ogni reddito superiore a detto limite è un caso di rendita e dovrebbe essere assorbito dall'imposta.

Dunque, si tratta di sapere, se il possessore di una terra più fertile deve contribuire allo Stato tutto o parte del maggior reddito che, a parità di spese di produzione, egli ottiene in confronto dell'agricoltore marginale. Si tratta di sapere, se l'im-

prenditore più capace deve contribuire tutto il maggiore profitto che egli realizza in confronto dell'impresa marginale. Si tratta di sapere, se il lavoratore più intelligente, più svelto o più forte deve contribuire il maggior salario che guadagna in confronto del lavoratore marginale. Si tratta, in una parola, di sapere se i produttori più *fortunati* debbono pagare per i meno fortunati, onde produrre beni pubblici che soddisfano bisogni collettivi egualmente sentiti dagli uni e dagli altri.

Questo metodo di ripartizione dell'imposta non è nuovo; trova il suo riscontro nell'ordinamento della famiglia, in cui « ogni membro produce secondo la sua capacità e consuma secondo i suoi bisogni ».

È questo il fenomeno-germe, che dall'economia privata può logicamente essere trasportato nell'economia collettiva e dare la base teorica della ripartizione tributaria, in cui « i più fortunati pagano per i meno fortunati ».

In che misura il sentimento di solidarietà tra i membri della famiglia può essere trasferito e trasformato nel sentimento di solidarietà sociale? E in che misura questo passaggio — quando pur fosse possibile — riuscirebbe utile alla società? Ecco il problema che non è nostro compito di risolvere, perchè esso, ai fini della nostra teoria, mette soltanto la condizione di essere del relativo principio finanziario (1).

(1) A voler discutere con qualche larghezza la possibilità e la convenienza, per lo Stato, di adottare i principii che regolano la vita economica della famiglia, si dovrebbe di molto allargare i confini del problema finanziario. Ma, volendo restare nei limiti di questo, si può accennare a qualche concetto generale.

Le funzioni della famiglia sono oggi distinte da quelle dello Stato, poichè la famiglia ha perduto il carattere di società politica embrionale e lo Stato ne ha assorbite le relative funzioni, assorbendo nel medesimo tempo nuclei di più famiglie.

In forza di questa sempre più netta divisione del lavoro, la famiglia si restringe ai membri legati da vincoli naturali del sangue e dell'affetto, e la sua funzione economica consiste nell'educare la prole e prepararla alla lotta della vita, sviluppando in essa tutte le attitudini latenti, che le rendano più facile la vittoria, quando sarà entrata nella società, ove si svolge la lotta. Così è che, in questa attività preparatoria, il capo-famiglia e i membri più forti producono secondo la loro capacità e spendono secondo i bisogni dei più giovani e più deboli.

Ma non appena questi, diventati maturi alla lotta, entrano nella società e vi diventano membri attivi, sono compensati secondo il merito, non più secondo i bisogni. Questo è il principio selettivo che assicura alla collettività la sopravvivenza dei più capaci. Con esso Herbert Spencer dà la prima e più generale ragione del

Invece, a noi preme di rilevare, che il principio della ripartizione familiare non porta all'imposta progressiva, la quale progredisce *uniformemente* col crescere del reddito e prescinde dall'esame particolare dei bisogni a cui i meno fortunati non sono in grado di provvedere; ma implica soltanto che, di fronte al bisogno *accertato* di un gruppo sociale, di cui sia pure accertata la incapacità totale o parziale a provvedere, e sia inoltre riconosciuta la convenienza sociale di provvedervi, i più ricchi vengono in aiuto. E questa, è la politica che si pratica, come vedremo, negli Stati moderni.

Va ancora rilevato che il principio, secondo cui il membro più ricco o più produttivo cede una parte del suo reddito al membro meno produttivo o più bisognoso, tende ad eguagliare, *ope legis*, individui che si ritengono diversi e di cui si vuole pareggiare *di fatto*, in qualche misura, i redditi e i bisogni, e non rientra nella teoria del valore subiettivo. Esso ricorda piuttosto il secondo fine che l'imposta progressiva può proporsi: quello appunto del livellamento tendenziale delle fortune, e apre la via a trattare il problema sul terreno politico.

fatto storico della divisione delle funzioni tra Stato e famiglia. Ma il principio ha valore di prima approssimazione; poichè lo Stato moderno produce servizi e fa spese che giovano ai deboli, ai meno capaci, senza che ciò provochi una selezione a rovescio, ma allo scopo di rafforzare la funzione della famiglia, cioè per selezionare i più capaci e separarli dalla massa di coloro che sono e restano destituiti di mezzi adeguati e ai quali la società moderna provvede nel sistema caritativo.

Si tratta dunque di procedere caso per caso. Il principio selettivo pone i limiti, nel senso che il contributo dei ricchi verso i gruppi sociali meno fortunati deve fermarsi, quando vi ha pericolo che l'esagerazione di quella politica porti alla sopravvivenza dei meno capaci.

CAPITOLO XII.

TEORIA POLITICA DELL'IMPOSTA PROPORZIONALE E PROGRESSIVA

SOMMARIO: Il carattere politico dell'imposta proporzionale. — Il carattere politico dell'imposta progressiva. — La lotta tra ricchi e poveri. — La politica delle esenzioni tributarie a favore dei redditi minimi porta all'imposta progressiva. — Effetti dell'imposta progressiva sulla produzione e ripartizione della ricchezza e sul bilancio dello Stato. — Riscontro nella realtà. — Rimozione dell'imposta dai redditi minori ai maggiori ostacolata dall'imposta progressiva, non ostacolata dalla proporzionale.

§ 97. — Giunti alla conclusione negativa, che ci vieta di considerare il regime proporzionale o progressivo come corollari della teoria del valore, ci resta a trattare i due sistemi come due *fatti primi* di tendenza politica, conformi rispettivamente all'interesse delle classi dominanti.

Nella storia si hanno esempi di imposte inversamente proporzionali alla ricchezza, altri di ripartizione proporzionale, altri di ripartizione progressiva.

Sotto il vecchio regime vige un sistema inversamente progressivo che esentava le classi dominanti, riversando l'onere delle imposte sulla massa dei contadini e della borghesia industriale. Le esenzioni tributarie facevano parte di tutto il sistema dei privilegi politici della nobiltà laica ed ecclesiastica.

Col trionfo della rivoluzione francese, il *terzo stato* trovò nel regime proporzionale l'assetto tributario armonizzante con l'indirizzo politico generale che esso seguiva.

Infine, con la influenza politica crescente delle classi popolari, il regime tributario si è avviato verso forme progressive, che

tendono a modificare la ripartizione della ricchezza, in favore delle classi meno fortunate.

Messo così sul terreno politico, il fenomeno tributario non può trattarsi come un problema astratto, isolandolo dall'indirizzo politico generale di un dato momento storico; esso è necessariamente parte di un tutto, è collegato con le altre parti che formano il tutto ed è determinato dalle cause che decidono dell'indirizzo politico generale. Ciò posto, l'indagine *teorica* consiste: a) nell'accertare quale è il rapporto che lega il sistema tributario alla politica generale dello Stato; b) nel precisare quali sono gli effetti economici e fiscali del sistema adottato; affinché, nella lotta degli interessi, ogni classe possa scegliere consapevolmente la sua via, per la pratica realizzazione dei fini che persegue.

La rivoluzione francese affermò nella sua legislazione il sistema dell'*imposta proporzionale*; la quale, malgrado fosse combattuta dagli estremisti, che propugnavano il sistema progressivo come mezzo per eguagliare le fortune, fu il risultato naturale del pensiero politico ed economico prevalso in quel periodo storico.

Infatti, l'imposta proporzionale colpisce obiettivamente la ricchezza, cioè colpisce la « cosa » prescindendo dalla persona del proprietario. Per questo carattere di *realità*, il sistema proporzionale fu attuato dagli uomini della rivoluzione, la cui preoccupazione assorbente era di abolire i privilegi *personali* della vecchia nobiltà e di garantirsi contro il pericolo del loro ritorno. Essi concepirono l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge civile e tributaria in senso rigidamente *obiettivo*; d'onde l'imposta proporzionale, che nella sua applicazione esclude logicamente ogni possibilità di consentire trattamenti di favore alle persone e alle classi.

Questo era il suo merito politico; ma essa aveva anche e soprattutto un merito economico, poichè armonizzava con la legislazione economica del tempo, che si informava al principio della massima produzione e della indefinita accumulazione del capitale.

La civiltà feudale, coi privilegi della classe fondiaria domi-

nante, col rapporto di *status* e non di *contratto*, che assoggettava il contadino concessionario all'arbitrio e allo sfruttamento personale del concedente, coi sistemi di enfiteusi parziarie, di decime, di livelli, che rendevano improfittevole al concessionario la intensificazione delle colture, aveva isterilita la produzione agricola e quindi minata alla base la esistenza politica della classe dominante.

D'onde la necessità, col crescere della popolazione e dei relativi bisogni, di rompere i vincoli che ostacolavano l'incremento della produzione.

La critica scientifica, che precedette e preparò la rivoluzione francese, aveva rilevato, anzitutto, come l'insieme dei vincoli posti alla libera circolazione e divisione della proprietà fondiaria (fidecommessi, maiorascati, proprietà feudale, manomorta, usi civici, ecc.) impedissero a quest'ultima di raggiungere, per mezzo delle libere contrattazioni, compra-vendite e divisioni ereditarie, le persone più capaci per metterla in valore.

In secondo luogo, aveva rilevato di quale ostacolo all'incremento della produzione fossero le forme contrattuali allora vigenti (enfiteusi, livelli, decime, ecc.); le quali, mentre ponevano a carico del concessionario ogni nuovo investimento di capitale e di lavoro, lo tenevano sempre obbligato alla stessa prestazione parziaria sul prodotto totale. Il che, risolvendosi di regola in una prestazione crescente sul reddito netto, scoraggiava il concessionario da qualunque nuovo investimento, per la intensificazione delle colture.

Infine, la organizzazione corporativa delle maestranze diminuiva l'efficienza del lavoro umano; e fu questa la causa economica della loro abolizione e della conseguente sostituzione del lavoro libero al lavoro asservito. Altre leggi rimisero in circolazione la proprietà di manomorta, di fidecommessi, ecc.; trasformarono in canoni monetari fissi e riscattabili le prestazioni in natura.

In armonia con queste riforme, l'imposta proporzionale è l'istituto tributario che rispetta al massimo la produzione della ricchezza e l'accumulazione del capitale. Infatti: a) esso non esercita, per sè, alcuna influenza sulla produzione della ric-

chezza, perchè grava in misura costante, ossia con la stessa percentuale, ogni nuova unità di ricchezza prodotta, al netto delle spese; *b*) non esercita alcuna influenza sulla ripartizione della ricchezza, poichè, colpendo con percentuale uniforme tutti i redditi, non crea, per sè stessa, ragioni di scambio relativamente più favorevoli per le piccole o per le grandi fortune; *c*) nei riguardi del bilancio dello Stato, la proporzionale è la percentuale unica, che si applica egualmente al totale reddito nazionale, o ai singoli redditi individuali, e mira al fine esclusivamente fiscale di coprire il fabbisogno finanziario.

In conclusione: l'imposta proporzionale rispetta il giuoco naturale delle forze economiche operanti e resta neutrale tra di esse. Perciò è il fenomeno tributario proprio di un'epoca storica, che era dominata, sul terreno politico, dalla paura di ritornanti privilegi di classi e di persone, e, sul terreno economico, dall'interesse di non ostacolare l'accumulazione indefinita della ricchezza.

In altre parole, i problemi della *produzione* prevalevano su quelli della *ripartizione*, e sboccavano naturalmente nel regime tributario proporzionale.

§ 98. — Diversamente è dell'imposta progressiva.

Dopo il grande slancio che la produzione e l'accumulazione della ricchezza hanno di fatto compiuto, si è cominciato a dare di nuovo importanza relativamente maggiore ai problemi della ripartizione della ricchezza.

Come, prima della rivoluzione francese, la critica scientifica aveva iniziato il movimento contro gli ostacoli che si opponevano all'aumento della produzione, così, dopo, essa ha cominciato la campagna contro i pericoli sociali della formazione e dell'accentramento delle grandi fortune.

D'onde l'atteggiamento legislativo contro i sindacati capitalistici, contro l'eredità e in favore del frazionamento delle grandi proprietà terriere, e poi tutto il crescente edificio della legislazione sociale: lavoro delle donne e dei fanciulli, assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e contro la disoccupazione, pensioni operaie, giornata massima, salario minimo, istruzione po-

polare gratuita; condotta medica gratuita per i poveri, bagni pubblici, assistenza ospedaliera, assistenza alla maternità, e via dicendo.

Il sistema di questa legislazione, che indicheremo col nome di *politica dei benefici speciali a favore delle classi popolari*, si risolve in aggravio di spese pubbliche a carico di tutti i contribuenti. Per tanto, ad impedire poi che di fatto siano pagate dalle stesse classi che se ne avvantaggiano, il sistema viene logicamente integrato e assicurato con le esenzioni tributarie a favore dei consumi popolari che sono esentati dalle imposte indirette, e dei piccoli redditi che sono esentati dalle dirette.

L'insieme di queste misure sbocca nella imposizione progressiva, che diventa il fenomeno tributario correlativo del nuovo indirizzo generale di politica economica, in cui i problemi della ripartizione dominano su quelli della produzione.

§ 99. — Con l'imposta progressiva si mira a due scopi alquanto distinti: nel campo economico, essa è il mezzo, secondo la formula di *Helvetius*, « per diminuire la ricchezza degli uni e per aumentare la ricchezza degli altri » cioè tende al livellamento delle fortune; nel campo tributario, è il mezzo per ripartire il costo dei servizi pubblici secondo il principio che « gli uni pagano per gli altri ».

In ambo i casi essa non si nasconde dietro il paravento del valore subiettivo, ma afferma di volere realizzare una maggiore eguaglianza obiettiva delle fortune e dei cittadini, chiamando i più fortunati a pagare, in misura più o meno grande, per i meno fortunati.

L'aspirazione verso la eguaglianza degli uomini è una forza incoercibile che ha superate tutte le barriere politiche e religiose, create a beneficio dei dominatori, e si è urtata soltanto contro le insuperabili barriere naturali, opposte dalla disegualianza delle capacità individuali. Di quà è nato e rinasce — insieme agli altri — anche il problema dell'imposta progressiva.

A parità di altre condizioni, può dirsi che, nei paesi nei quali la forza numerica delle classi popolari ha conquistata prepon-

derante influenza politica, l'imposta progressiva diventa la bandiera della lotta tra ricchi e poveri. Questi avanzano attaccando con la progressiva, quelli si difendono con la proporzionale.

Questa è la posizione attuale del problema politico.

§ 100. — Forse è utile rilevare incidentalmente che, nei paesi più civili e progressivi, la lotta di oggi ha perduto della sua semplicistica violenza di un tempo. Le vecchie formule, che proclamavano la proprietà un furto e ne reclamavano la espropriazione senza indennità, le insurrezioni delle classi lavoratrici, o le occupazioni violente delle terre e delle fabbriche, han ceduto il posto alle statizzazioni, alla conquista di più alti salari e del diritto di sciopero, alla legislazione sociale, alle esenzioni tributarie.

Forme più attenuate di lotta succedono a forme più violente.

Varie ragioni concorrono a spiegare il fatto.

La costituzione della nuova società è fondata sul *principio del divenire*, cioè sull'avvicendamento delle classi, e non sullo *status* che immobilizzava ognuno nella condizione della nascita.

La lotta tra i ricchi e i poveri non si svolge più tra due ceti ben definiti, in campo chiuso. Oggi esiste una scala di sempre più numerosi gruppi che, senza soluzione di continuità, rappresentano tutte le gradazioni della ricchezza. Così ogni gruppo si trova tra quello immediatamente inferiore, da cui proviene e a cui può tornare, e quello immediatamente superiore a cui tende, e diventa così un naturale cuscinetto nella lotta tra i due. La serie di gruppi forma un sistema di cuscinetti che attutisce l'urto degli interessi in conflitto.

Passando a cause di ordine economico, lo slancio senza precedenti che ha preso la produzione nel secolo decimonono, ha rivelato ai dirigenti del proletariato che la crescente partecipazione del lavoratore alla ricchezza in formazione è, per il suo benessere, un fattore quantitativo più importante, che non la quotizzazione delle terre e la ripartizione in generale della proprietà esistente e divisibile.

Similmente, le grandi organizzazioni industriali hanno rialzato agli occhi suoi la importanza dei fattori dirigenti e intel-

lettuali della produzione. L'operaio combatte il capitalista, l'imprenditore e l'inventore, per modificare a suo beneficio la ripartizione del prodotto, ma sa che senza il capitale dell'uno e l'abilità dell'altro e la invenzione del terzo, la grande industria non potrebbe, per opera del solo lavoro, apprestare prodotti sempre più abbondanti e meno costosi.

Da ciò segue logicamente che le classi lavoratrici non hanno o non dovrebbero avere interesse di osteggiare l'incremento della produzione e la formazione delle grandi imprese e delle grandi fortune.

Da parte poi delle classi padronali, l'arrendevolezza con cui hanno accettata la politica crescente dei benefici speciali, procede di pari passo coll'aumento della produzione.

Ma, mentre hanno accettata la politica dei benefici speciali, hanno resistito e resistono all'adozione dell'imposta progressiva.

§ 101. — Invero, la politica dei benefici speciali è, nei suoi effetti d'insieme, il primo colpo di piccone al regime economico della libertà industriale e al regime tributario dell'imposta proporzionale; ma non è ancora l'imposta progressiva. Che anzi, dalle spese pubbliche fatte a beneficio delle classi ritenute povere e dalle esenzioni tributarie a favore delle stesse, non si passa logicamente all'imposta progressiva.

Il proletariato, infatti, tende ad allargare la sfera dei suoi benefici di classe, spingendo all'aumento delle imposte da cui esso è esente, ma non ha interesse a che il relativo onere tributario sia ripartito tra gli abbienti in ragione proporzionale o progressiva.

Se non che, a misura che si allarga il sistema dei benefici speciali, deve anche aumentare la imposizione su tutti i contribuenti. Dato il regime dell'imposta proporzionale, si arriverà al punto, in cui la condizione economica dei gruppi proletari più elevati supererà la condizione delle prime categorie dei contribuenti minori, che reagiranno.

Allora può avvenire, o che i contribuenti minori si stringano coi maggiori in fascio di resistenza contro il crescere dei privilegi proletari, ovvero che facciano causa comune col proletariato

contro i contribuenti maggiori. Al proletariato preme di rompere il blocco dei contribuenti staccando da esso il gruppo più combattivo; alla piccola borghesia preme di allearsi col più forte; così la seconda alternativa segna la linea della minore resistenza e prevale.

Con ciò, la prima categoria dei redditi minori ottiene sgravi compensatori, cioè la riduzione dell'aliquota dell'imposta proporzionale. Ma ciò diventa il primo gradino dell'imposta progressiva. Poichè, a misura che diminuisce la distanza tra la classe proletaria e la prima categoria dei contribuenti, cresce la distanza tra questa e la seconda categoria; la quale a sua volta reclamerà attenuazioni di aliquota, anche soltanto per impedire che si trovi, dopo aver pagata l'intera imposta, con un reddito eguale, o di poco superiore, a quello della categoria precedente, che ha ottenuto lo sgravio.

Nel medesimo tempo il fisco, *coeteris paribus*, deve trovare, nelle categorie dei redditi maggiori, compensi agli sgravi graduati concessi alle categorie dei redditi inferiori.

Da questo riaggiustamento delle aliquote, contenuto alla origine entro limiti modesti di ordine tecnico e fiscale, nasce la imposta progressiva a forma attenuata, che si salda logicamente con la politica dei benefici speciali e diventa parte integrante del programma del proletariato e, a un tempo, della piccola borghesia che ama chiamarsi proletariato intellettuale.

Questo è il primo stadio della vita dell'imposta progressiva: essa nasce dalla *pressione interna*, che i gruppi dei contribuenti minori esercitano sui gruppi dei maggiori; ma è messa in moto dalla *pressione esterna*, che la politica dei benefici speciali esercita sui minori contribuenti.

§ 102. — Se non che, non appena il principio della progressione ottiene questo successo iniziale, ha innanzi a sè la via libera per ogni ulteriore sviluppo. Poichè, per la sua struttura formale, non conosce i freni e i confini a cui, invece, è soggetta la politica dei benefici speciali; nella quale ogni spesa è discussa caso per caso, in relazione a un determinato scopo e a un determinato gruppo di persone e con la visione che il sacrificio dei

contribuenti ricchi eliminerà un inconveniente o un male o una piaga sociale, il che rappresenta un bisogno anche delle classi che pagano. Messa la discussione su questo terreno, essa porta di regola a un compromesso, cioè, a un provvedimento legislativo, che dà garanzia di relativa stabilità per l'avvenire.

Invece, l'imposta progressiva è un metodo generale di ripartizione dell'intero ammontare delle spese pubbliche — sia delle vecchie che delle nuove — con forma automaticamente e uniformemente crescente in funzione del reddito. Basta aumentare a un dato momento la ragione progressiva, per scaricare sui ricchi l'onere totale delle imposte. Nei paesi moderni, mentre il proletariato e la piccola borghesia esercitano la loro cresciuta influenza politica, per domandare sempre nuove spese pubbliche, trovano a portata di mano lo strumento più adatto, per riversare sulle classi più facoltose l'onere delle imposte crescenti.

Si delinea così e si accentua il pericolo, o la fondamentale contraddizione economica e costituzionale, che domandino aumento di spese coloro che non pagano imposte e che paghino imposte coloro che non domandano aumento di spese.

Si riproduce, rovesciata, la situazione che si avea prima della rivoluzione francese.

Adunque, rotto l'argine iniziale, l'imposta progressiva tende a sconfinare dai limiti modesti della sua origine e a trasformarsi in un'arma di lotta ad oltranza contro le classi abbienti. Le quali la osteggiano, non tanto per quello che era alla sua origine, o per quello che può essere a un dato momento, quanto per quello che può diventare: minaccia di graduale confisca delle grandi e crescenti fortune. Pertanto essa non può dare un punto di equilibrio politico.

§ 103. — Quale sia per essere a lungo andare l'esito di questa lotta di classi è prevedibile prendendo a norma l'esperienza storica del passato. Ma il nostro compito è di mettere in evidenza gli effetti economici e finanziari più immediati del regime tributario progressivo. Ciò costituisce la seconda parte dell'indagine teorica.

Bisogna premettere che l'imposta progressiva, di cui vogliamo ora discutere, deve avere raggiunto, nel suo sviluppo legislativo, un'altezza capace di esercitare un'azione sensibile sulla ripartizione della ricchezza. Poichè, se conserva una forma blanda, che fa salire la percentuale di qualche lira o frazione di lira per ogni 1000 di maggior reddito, è assai probabile che resterà nulla di effetti tangibili; ma allora anche il problema non esiste (1).

Ciò detto, l'imposta progressiva agisce sulla produzione come una causa di compensi decrescenti (2). D'onde le conseguenze: *a*) che l'imposta progressiva è un ostacolo all'incremento della produzione e del risparmio (3); *b*) che essa modifica le precedenti ragioni di scambio dei beni, perchè l'onere tributario unitario muta, a seconda che la produzione si fa in grande o in piccolo, a seconda che ogni unità prodotta è parte di un tutto maggiore o minore. Così una grande impresa che produce 1000 unità in confronto di una piccola impresa che ne produce 100, resterà, *coeteris paribus*, dopo l'imposta, con un reddito meno che 10 volte superiore a quello dell'impresa minore. E poichè nello scambio si capitalizzano i redditi al netto dell'imposta, il valore capitale dei beni strumentali (fondi pubblici e azioni industriali, clientele professionali, case e terreni) è diverso, a seconda che la vendita si fa dal meno ricco al più ricco o viceversa.

Prendasi un proprietario di 10 poderi, che paga un'imposta progressiva che va dall'1 % sul primo podere al 10 % sul decimo. Se egli vende un podere a chi ne ha 20 e già paga il 20 % e dovrebbe pagare il 21 % sul nuovo acquisto, l'operazione è resa difficile, poichè le due parti dovranno dividersi un margine di

(1) Queste forme sono in uso nelle imposte *complementari* sul reddito, che rappresentano una parte secondaria e qualche volta trascurabile del sistema tributario, il quale continua a stare su base proporzionale. Si ricordi che noi facciamo la ipotesi di una progressione che investa l'intero sistema tributario.

(2) Confr. il mio *Carattere teorico, ecc.*, Cap. III, § 7, pag. 162.

(3) La *decima* fondiaria era un'imposta proporzionale sul prodotto totale della terra, ma diventava progressiva sul prodotto netto e fu di ostacolo all'incremento della produzione, d'onde la sua commutazione in canone fisso in natura o in denaro e poi la sua abolizione.

danno e non di guadagno. Ma se fa la stessa vendita al proprietario di due poderi, che pagherà il 3 % sul nuovo acquisto, lo scambio sarà facilitato dalla circostanza che le due parti si divideranno un margine di guadagno, dipendente dalla minore imposta.

Lo stesso dicasi della distribuzione delle azioni di società commerciali; poichè converrebbe evitare la loro concentrazione in poche mani, per cederle a piccoli azionisti, quando l'imposta ne colpisce il dividendo nelle mani dei singoli azionisti e non dell'ente sociale.

L'imposta progressiva, dunque, spinge al frazionamento della grande proprietà e della grande impresa.

E se questo processo all'indietro non sarà rapido per l'azione delle forze di attrito, è certo che i nuovi risparmi e il nuovo lavoro si rivolgeranno di preferenza — *coeteris paribus* — alla formazione di tipi di proprietà e di imprese più piccole.

§ 104. — Contro questa conclusione si obietta, che non può aver luogo il giuoco del frazionamento delle grandi fortune, poichè il venditore pagherà, sul prezzo realizzato, l'imposta che pagava sul patrimonio venduto, e che il compratore continuerà a pagare, sul patrimonio comperato, l'imposta che pagava sul prezzo sborsato. Ma non si considera che le forme della ricchezza vanno dal possesso fondiario che rappresenta il massimo di immobilità, al capitale circolante che rappresenta il massimo di mobilità; per cui quest'ultimo ha possibilità di evasioni che mancano all'altro, e riesce più facilmente a sottrarsi all'accertamento del fisco.

Se poi è vero che diventa sempre più difficile di eludere i mezzi di accertamento, che il fisco giornalmente perfeziona, è anche vero che diventa sempre più facile collocare i propri risparmi all'estero.

Oggi si può affermare con sicurezza che il paese in cui è più alta la remunerazione del capitale libero, funziona da mercato equilibrante.

Dunque avverrà che il capitale libero tenderà, prima, a passare nelle mani di coloro che possiedono le grandi fortune mo-

biliari, e poi, ad emigrare all'estero, nella misura in cui non riuscirà a sottrarsi al rigore dell'accertamento.

Quanto precede porta logicamente a concludere, che l'imposta progressiva è una forza che tende: *a*) a frenare la formazione delle grandi fortune, *b*) a incoraggiare il frazionamento delle grandi fortune immobiliari esistenti. In una parola essa spinge, per sè stessa e a parità di altre condizioni, al livellamento delle fortune, che è appunto il fine assegnatole dalla teoria politica.

§ 105. — Ma questi effetti economici sulla produzione e distribuzione della ricchezza, si ripercuotono sul bilancio dello Stato, in quanto che, se essi avvengono per evadere all'imposta e in quanto evadono, debbono produrre una diminuzione delle pubbliche entrate.

L'indagine sugli effetti fiscali dell'imposta progressiva costituisce il punto decisivo della teoria. Partiamo dalla premessa, che l'imposta serve, anzitutto, per coprire il fabbisogno finanziario; e che solo eventualmente e in via subordinata può servire quale mezzo per modificare la ripartizione della ricchezza. Che, se dovesse servire principalmente a combattere le grandi e a favorire le piccole fortune, altri e più efficaci mezzi legislativi ne prenderebbero il posto.

Facciamo ora l'ipotesi che si voglia passare da un regime proporzionale, in cui il 10 per cento copriva il fabbisogno finanziario, a un regime progressivo col quale si debba coprire lo stesso fabbisogno.

Restando pari tutte le altre condizioni, occorrerà colpire la categoria dei redditi minori con meno del 10 %, diciamo col 6 per cento; la categoria dei redditi medi con la stessa percentuale del 10, e i redditi maggiori con la percentuale del 14. Supponiamo che, nel primo momento, le tre percentuali progressive del 6, del 10, e del 14 sieno calcolate aritmeticamente in modo da coprire il fabbisogno finanziario invece dell'unico 10 %.

Or non appena si verifica l'effetto economico del frazionamento delle grandi fortune esistenti, queste tenderanno a entrare nella categoria delle medie fortune e pagheranno il 10 per cento

invece del 14. Così scemerà il gettito totale dell'imposta. Il fabbisogno finanziario resta scoperto, e quindi è necessario di rialzare la scala delle aliquote progressive; il che accentuerà il processo del frazionamento e tenderà ad estenderlo anche alle medie fortune, che entreranno nella categoria delle piccole. Il processo continuerà finchè, col livellamento tendenziale delle fortune, non si sarà tornati di fatto anche al livellamento delle aliquote, cioè all'imposta proporzionale; così l'imposta progressiva tende a distruggere sè stessa.

Arrivati a questo risultato, può sembrare che la somma delle piccole e medie fortune, risultanti dal frazionamento delle grandi e grandissime, non abbia diminuito il totale della ricchezza nazionale; così che il fisco, col ritorno al 10 % abbia realizzato il fine sociale del livellamento, senza sacrificio delle pubbliche entrate.

Se non che resterebbe sempre il fatto che l'ulteriore incremento del risparmio sarebbe impedito dalle crescenti aliquote della progressione, che tornerebbero a funzionare. La ricchezza nazionale tenderebbe alla immobilità. D'onde due conseguenze: *a)* che il fisco non potrebbe contare sull'incremento futuro delle pubbliche entrate; e *b)* che le piccole fortune dovrebbero rinunciare alla prospettiva di successivi sgravi tributari, che il sistema progressivo ad esse prometteva.

Adunque la politica che tende al livellamento delle fortune è in conflitto con quella che tende a spostare l'onere tributario dalle classi povere alle classi ricche. L'una elide l'altra. Se quindi gli Stati moderni mirano ad alleggerire l'onere tributario delle classi meno abbienti, questa politica è necessariamente contenuta entro confini tanto più angusti, quanto più l'imposta progressiva riesce nella sua azione livellatrice delle fortune. *Al contrario*, è suscettibile di uno sviluppo crescente, a misura che, a parità di altre condizioni, aumentano di numero e di entità le maggiori fortune.

Il punto massimo di rendimento di questa politica si ha, *a)* applicando un'aliquota proporzionale dalle medie fortune in sopra, così da non ostacolare gli stimoli del risparmio, e *b)* sgravando gradualmente le fortune inferiori, a misura che l'accu-

mulazione della ricchezza assicura automaticamente redditi crescenti allo Stato.

Allora si dice che l'imposta assume forma *degressiva*.

§ 106. — Questa teoria, disegnata a grandi linee, in base al giuoco tendenziale delle forze economiche, guadagna in precisione se si confronta con la realtà.

È noto quale sia, nei paesi civili e progressivi del nostro tempo, la ripartizione della ricchezza nazionale tra le diverse categorie di redditi.

Per rappresentarla si è ricorsi alla figura della trottola, del fuso, della freccia. Senza entrare in sottili discussioni circa le varianti delle curve proposte, per il problema che ci occupa preme conoscere quale parte della ricchezza totale del paese spetta ad ogni categoria di redditi e di redditeri (1).

Le statistiche finanziarie ci danno dati abbastanza completi, per i redditi che stanno al disopra della linea corrispondente al massimo diametro della trottola o del fuso.

La somma dei patrimoni individuali più alti, che occupano la prima sezione del fuso superiore, rappresenta una percentuale della totale ricchezza della nazione, che è minore della percentuale rappresentata dalla somma dei patrimoni individuali più bassi, che occupano la seconda sezione andando dalla punta superiore verso il centro del fuso.

In generale, a misura che diminuisce la importanza dei patrimoni individuali, quella percentuale aumenta fino a che non arriva al massimo, che trovasi al centro del fuso, dove si raggruppano quelle che sono considerate come le medie fortune in ogni paese.

Ma, andando dal centro in basso, verso la punta inferiore del fuso, la somma dei patrimoni minori tende anch'essa a rappre-

(1) È bene non confondere il numero dei contribuenti che si assottiglia a misura che si passa dai minori ai maggiori patrimoni, con la importanza relativa che ogni gruppo di reddito ha rispetto alla totale ricchezza della nazione. Se il numero dei grandi fortunati, per es., fosse piccolissimo, e il totale delle loro fortune fosse grandissimo, quest'ultimo sarebbe il dato che ci occorre, per studiare l'imposta progressiva.

sentare una percentuale decrescente della totale ricchezza del paese.

Al disotto della linea del massimo diametro non sempre si dispone di dati sufficienti e sicuri, per disegnare la curva, poichè le statistiche finanziarie sogliono dare in blocco la massa dei redditi minori e minimi, che sono esenti d'imposta. Però, si ha abbastanza di dati indiziari, per far ritenere che la legge di distribuzione dei patrimoni inferiori esenti segue inversamente la legge di distribuzione dei patrimoni maggiori.

Mancando questo dato, la distribuzione prende la figura della piramide, in cui la parte relativamente più grande della ricchezza nazionale sarebbe costituita dai redditi che gravitano verso la base, cioè dalla massa dei piccoli redditi.

A chiarimento si riportano alcune statistiche non sempre recenti, ma egualmente importanti per la teoria.

Il *Wagner* dà i seguenti dati per la Sassonia :

CATEGORIE DEI REDDITI				Numero dei possessori	Ammontare totale in marchi
Sotto	800	marchi		830.000	381.000.000
da	800	» a	3.300	227.000	330.000.000
»	3.300	» a	9.600	24.000	134.000.000
»	9.600	» a	26.000	4.000	62.000.000
»	26.000	» a	100.000	900	39.000.000
»	100.000	» a	300.000	85	16.000.000

Qui la distribuzione dei redditi e quella dei possessori ricordano la piramide piuttosto che la trottola o il fuso. Ma se potessimo seguire la distribuzione dei redditi al disotto di 800 marchi, probabilmente comparirebbe la figura della trottola.

Sono noti i dati del *Giffen* per l'Inghilterra.

Il prof. *Mazzola* prende dal *Boiteau* la seguente statistica della ripartizione delle proprietà fondiari in Francia :

Classe	piccolissima, fino	a	2 ettari	5.200.000	ettari
»	piccola	da	2 a 6	» 7.550.000	»
»	media	»	6 a 50	» 19.000.000	»
»	grande	»	50 a 200	» 9.300.000	»
»	grandissima, oltre	a	200	» 8.000.000	»

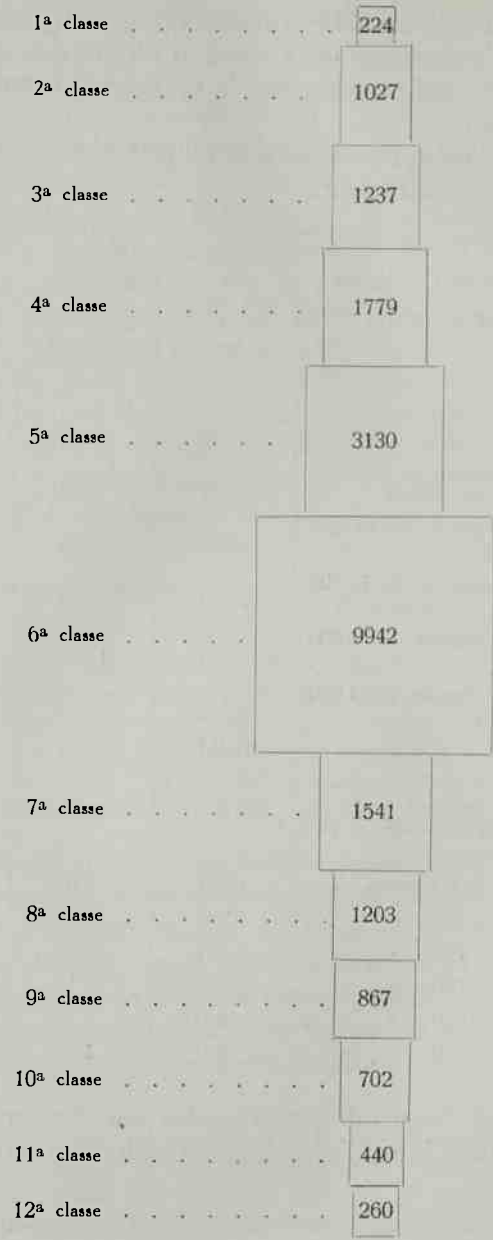
Ma le recenti statistiche prussiane (1) coprono la lacuna, poichè danno l'andamento della curva al disotto dei 900 marchi, che pur sono esenti da imposta, e riproducono esattamente la figura del fuso.

Vale la pena di riportarle, almeno per i totali riferentisi alle varie classi dei contribuenti.

GRUPPI O CLASSI DI CONTRIBUENTI	Reddito totale di ogni gruppo (in milioni di marchi)	Rapporto percentuale col reddito totale nazionale	Rapporto percentuale col numero totale dei contrib.
I. La classe più ricca con oltre un milione di reddito individuale	224	1	0.3
II. La classe seguente da 100 mila marchi ad un milione	1.027	4.59	
III. La classe seguente da 40 mila a 100.000	1.237	5.53	0.9
IV. La classe seguente da 10.500 a 30.500	1.799	8.04	
V. La classe seguente da 3.300 a 9.500	3.130	14	4.1
VI. La classe seguente da 1.050 a 3.000	9.942	44.43	42.4
VII. La classe da 900 in sotto	5.014	22.41	48.8
Ma questo blocco di oltre 5 miliardi esente si decompone nella seguente serie decrescente di piccoli redditi:			
a) Redditi di 900 marchi	1.541	6.9	
b) » di 800 »	1.203	5.3	
c) » di 700 »	867	3.8	
d) » di 600 »	702	3.1	
e) » di 500 »	440	2	
f) » di 400 »	260	1	

La prima colonna di questo quadro può essere tradotta nella seguente figura, in cui l'area di ogni quadrato misura l'ammon-

(1) Zeitschrift des Preussischen Statistischen Landesamts, 58 Jahrgang 1918, pag. 69.



tare del reddito di ogni singola classe, esclusa la 7^a che viene sostituita dalle 6 classi di redditi inferiori a 900 marchi (1).

I dati e la figura constatano il fatto generale che oggi, l'ammontare totale delle fortune medie occupa la sezione centrale e più larga del fuso, mentre le grandi e grandissime tendono verso la punta superiore e le piccole e piccolissime verso la punta inferiore.

Quale sia il tipo delle fortune medie dipende dalla ricchezza in ogni paese; ma a noi preme constatare che, in ogni paese, vi ha un tipo di fortune intermedie, che rappresentano la quota parte relativamente maggiore della ricchezza nazionale e che danno di fatto il maggior contributo al fabbisogno finanziario.

Un'imposta progressiva, che si proponga di modificare la ripartizione della ricchezza, deve cominciare dal rispettare il « tipo », qualunque sia, delle fortune medie; poichè, se su queste si applicasse una percentuale minore della proporzionale preesistente, ovvero una percentuale più elevata che spingesse al frazionamento, ciò diminuirebbe, o finirebbe per diminuire, le pubbliche entrate.

Se per l'Inghilterra (2) non si rispettassero i due nuclei di redditi che stanno, l'uno tra 200 e 1000 sterline, e l'altro tra 1000 e 10.000, il bilancio inglese finirebbe per perdere la maggiore sorgente delle sue entrate. Lo stesso avverrebbe in Prussia, se si attenuasse la precedente aliquota proporzionale sulle fortune da 1050 a 3000 e poi da 3000 a 9000 marchi.

Risulta da ciò che la supposta azione sociale dell'imposta progressiva, quando sia subordinata o collegata alla sua funzione finanziaria, non può modificare, in modo sensibile, lo stato di fatto prevalente in ogni paese.

§ 107. — Le resta, come sola possibilità, quella di sgravare le piccole fortune, per trovare il compenso finanziario nel sovrapporre le grandi fortune. Sgravio di quelle e aggravo compensa-

(1) Estratta la radice quadrata, si è costruito il quadrato, la cui superficie è eguale al reddito globale di ciascuna classe. La figura riproduce bene quella del fuso. È stata eseguita da uno studente del corso 1925-1926.

(2) Mi riferisco ai dati del GIFFEN.

tore di queste sono i due termini correlativi del più modesto problema concreto.

Per praticare questa politica di sgravi, che riesca appena sensibile alle fortune minori, occorre apportare un aggravio relativamente assai più forte sulle grandi fortune. Dato il rapporto quantitativo che esiste tra la massa delle grandi e delle piccole, uno sgravio tenue su queste porta un aggravio notevole su quelle.

Secondo i dati della ripartizione prussiana, le grandi fortune — considerando come tali anche i redditi di 10.500 marchi — sommano a 4.287.000.000 e le piccole da 900 marchi in sotto, sommano a 5.014.000.000.

Se, per esempio, in regime proporzionale tutti pagavano il 10 %, per dare la esenzione ai redditi da 900 marchi in sotto sarebbe occorso portare al 22 % l'aliquota a carico delle grandi fortune. E se, come è probabile, le grandi fortune sono costituite dai redditi da 100.000 marchi in sopra, la percentuale compensatrice sarebbe salita ancora dal 22 al 50 % (1).

Più si eleva la percentuale progressiva sulle grandi fortune esistenti, e più si frena lo spirito di risparmio nei possessori di redditi medi, che non trovano più lo stesso incentivo di prima a passare nella categoria delle fortune superiori. Così si finisce per assottigliare e disperdere quella materia imponibile, che dovrebbe provvedere il necessario compenso, e la politica delle esenzioni è condannata entro limiti sempre più angusti.

Invece, il suo sviluppo dipende dall'accumulazione della ricchezza. Epperò la formula che ne assicura lo sviluppo massimo nel tempo, è quella di un'imposta degressiva che diventi proporzionale dalle fortune medie in sopra. Restando costante il fabbisogno finanziario, si possono estendere gli sgravi tributari gradualmente dai redditi minimi ai redditi *minori* e da questi ai primi gradini dei redditi medi a misura che cresce la massa delle grandi fortune.

Ma questo non è che l'istituto della « esenzione dei redditi

(1) In Prussia si è potuto esentare una massa di 5 miliardi di piccoli redditi, perchè si è potuto lavorare con piccole percentuali, dato che trattavasi di un'imposta complementare, a cui domandavasi una piccola parte del totale fabbisogno finanziario.

minimi » che esiste nella legislazione di tutti i paesi progressivi e che è suscettibile di continuo sviluppo (Vedi cap. XXI).

La logica è ferrea, e l'esperienza la conferma.

Il paese che ha potuto spingere al massimo la politica delle esenzioni e degli sgravi, a favore dei redditi minori, è stata l'Inghilterra, dove l'accumulazione è pure stata maggiore, favorita dalla politica economica liberale e dall'imposta proporzionale, e dove il minimo esente ha raggiunto nell'anteguerra il limite di 160 sterline pari a 4000 lire-oro, e l'intera aliquota dell'*income-tax* non incomincia che dai redditi di 2000 sterline.

In conclusione, l'interesse del fisco di assicurarsi il massimo rendimento duraturo e crescente delle imposte, e l'interesse delle classi meno abbienti di ottenere il massimo di esenzioni durature e crescenti, sono i due freni automatici, che impediscono o dovrebbero impedire all'imposta progressiva di diventare arma di lotta contro l'accumulazione della ricchezza.

I dirigenti delle classi popolari dimenticano spesso, che la indefinita accumulazione del risparmio ha ridotto il caro della vita, ha aumentata la remunerazione del lavoro e assicurato il getto sempre crescente delle imposte e quindi resa possibile una politica di crescenti esenzioni tributarie a favore dei piccoli redditi, e cedono alla solita illusione di poter conservare i benefici della maggiore produzione e di conquistare, nel loro interesse, quelli di una migliore ripartizione. Ma volere una migliore ripartizione della ricchezza e ostacolare l'aumento della materia da ripartire, volere sgravi d'imposta e ostacolare l'aumento della materia imponibile sono contraddizioni fondamentali e indistruttibili.

CAPITOLO XIII.

IMPOSTA UNICA E ORGANISMO DELLE IMPOSTE MOLTEPLICI

SOMMARIO: Il problema dell'imposta unica e delle imposte molteplici. — L'imposta unica sul reddito totale. — Il sistema delle imposte molteplici si perfeziona come « organismo tributario ». — L'imposta unica complementare.

§ 108. — Finora abbiamo discusso i problemi della ripartizione tributaria, facendo l'ipotesi dell'imposta unica, cioè di un'unica percentuale sul reddito complessivo del contribuente.

Ma ad essa non corrisponde la realtà storica; poichè gli Stati, antichi e moderni, han vissuto e vivono sotto il regime di imposte molteplici. Il reddito complessivo del contribuente è, anzitutto, diviso nelle categorie del reddito fondiario, dell'edilizio, del professionale, ecc., secondo la natura e l'origine di esso, ed ognuno è soggetto alla sua imposta. Poi il reddito è classificato secondo i momenti in cui è prodotto, o ripartito, o consumato od investito, ed ogni momento ha la sua imposta diretta o indiretta.

Come precedente storico, basta ricordare che abbiamo ereditato dal vecchio regime un cumulo di imposte, formatosi per via di espedienti, senza criterio di organica coordinazione, ma per processo meccanico di giustapposizione e di sovrapposizione, seguendo la linea della minore resistenza, cioè della maggiore debolezza politica dei colpiti. Tutte le imposte erano tra loro indipendenti; l'aumento dell'una non importava l'aumento dell'altra; da un lato redditi esenti e dall'altro redditi a doppia, a tripla, a multipla tassazione. Ecco i segni caratteristici del si-

stema, effetto e causa ad un tempo della più incontrollata politica di classe.

Di qua è nata da parte delle classi oppresse e si è poco a poco rafforzata la reazione politica, su cui si è innestata la critica scientifica, che si è orientata verso la semplificazione del sistema tributario, ed ha portato i dottrinari estremisti alla recisa affermazione dell'imposta unica.

La rivoluzione francese ha rovesciato il vecchio e ha introdotto un nuovo sistema di imposte molteplici, ridotto di numero, semplificato, ispirato al principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge tributaria, tendente ad evitare duplicazioni e a colmare lacune.

Ma poi il sistema si è sviluppato nuovamente sulle vecchie linee, aumentando il numero delle imposte, riproducendo le sperequazioni di prima, sebbene in forma più attenuata.

A molti scrittori del vecchio e del nuovo regime, l'imposta unica è apparsa come il mezzo più diretto e radicale, per correggere quelle sperequazioni.

Ora, che il reddito destinato a sopportare tutte le imposte sia unico, è ovvio; — che l'imposta unica sull'unico reddito ne sia la logica conseguenza, è ovvio; — che l'imposta unica darebbe al contribuente la visione chiara di quanto esattamente gli costano i servizi pubblici, è ovvio; — che ciò faciliterebbe ai contribuenti di fare comparazioni reciproche, per arrivare ad una più perequata ripartizione del carico tributario, è ovvio; — che l'imposta unica ridurrebbe al minimo le spese di riscossione, è ovvio.

Tutti questi sarebbero benefici evidenti dell'imposta unica, che rispondono ad altrettanti inconvenienti, rilevati dalla critica nel sistema delle imposte molteplici. Ma tutta questa discussione astratta suppone che già si conosca in concreto il reddito globale di ogni cittadino. Invece, è nella possibilità di accertare questo reddito, che sta il nodo del problema.

§ 109. — I primi progetti accarezzarono l'idea di un'imposta unica che colpisse, non la somma dei singoli redditi, ma qualche parte di essi. Esempio classico fu l'imposta unica dei fisio-

crati « sul prodotto netto della terra », a cui fanno corona l'imposta unica sulla « spesa », l'imposta unica sul « capitale », l'imposta unica sulle « case », l'imposta unica sui « redditi visibili », e via dicendo.

In ognuno di questi progetti, si tratta di un'imposta unica *parziale*. Per dare ad essi fondamento di ragione, gli autori integrano la teoria dell'imposta unica parziale con la teoria della traslazione e diffusione dell'imposta. Per cui, tutto l'onere tributario sarebbe giuridicamente concentrato su una sola categoria di redditi, e la traslazione si incaricherebbe di diffonderlo e di ripartirlo egualmente tra tutti i cittadini.

Non occorre entrare nella critica specifica di ogni singola proposta; poichè abbiamo già visto che non può affidarsi ai fenomeni della traslazione il compito di livellare qualunque iniziale sperequazione tributaria; cade perciò il presupposto necessario della teoria dell'imposta unica parziale.

La sola imposta unica di cui oggi si può ancora discutere, è quella che mira a colpire il reddito totale di ogni individuo.

Ma anche a questo concetto bisogna porre una prima limitazione; e questa è, che non può parlarsi di un'imposta unica che sostituisca le imposte dirette e le indirette; perchè, come già si è visto, è tecnicamente necessaria la coesistenza delle due. E quindi il principio assoluto di un'imposta unica si modifica nell'altro, più modesto, di un'imposta « unica diretta », di fronte al sistema delle imposte molteplici dirette.

Il presupposto dell'imposta unica è che si possa accertare direttamente il reddito globale. Se si avesse un metodo sintetico per rilevare con risultato uniforme il reddito totale di ogni cittadino, l'imposta unica risolverebbe il problema della semplificazione. Ma il problema concreto sta appunto nella ipotesi. Non possediamo quel metodo, a meno di accettare come vera e insindacabile la dichiarazione del contribuente, nel momento medesimo in cui egli ha il massimo interesse di evadere all'unica alta imposta che lo minaccia.

La dichiarazione deve essere sempre sindacata. Ma il controllo può farsi soltanto con un procedimento analitico, che dalla dichiarazione globale ritorni alla sorgente di ogni singola parte

del reddito, accertandolo nel momento della sua produzione o dell'acquisto, o dell'investimento, sorprendendolo nell'atto della circolazione, o del consumo, e scoprendolo per via di elementi di controllo nelle divisioni ereditarie, nei contratti di vendita, di locazione, di assicurazione, di mutuo, e via dicendo. Questo processo analitico di controllo è, per l'appunto, la base delle imposte molteplici.

Poichè se, per controllare la dichiarazione del contribuente, bisogna risalire alla sorgente delle varie parti che compongono il reddito totale, si pone con ciò la base naturale del sistema delle imposte molteplici. Risalire di nuovo da questo all'imposta unica sarebbe una semplice operazione aritmetica, che complicherebbe e non semplificherebbe il sistema.

Questa è una delle cause che spiegano come si sia formato l'attuale sistema tributario (1).

§ 110. — I fautori dell'imposta unica mirano in sostanza ad assicurare a tutti i contribuenti una maggiore eguaglianza di trattamento; ma da quanto si è detto deriva, che i difetti delle imposte molteplici non si eliminano, sostituendo una sola imposta che colpisce la somma al sistema di più imposte che colpiscono separatamente le singole partite della somma. Il problema si risolve — almeno per ora — perfezionando sempre più i metodi dell'accertamento. Il perfezionamento si avvera, nella misura in cui tutti i redditi sono accertati con eguale rigore. Ma per avvicinarsi a questo risultato di eguaglianza, occorre seguire metodi diversi per le varie categorie di redditi.

Similmente per le aliquote. Pare che un'unica aliquota dia maggiore garanzia di egual trattamento. Il che sarebbe vero se tutti i redditi fossero accertati con lo stesso grado di esattezza, ma poichè questa condizione non si avvera mai in pieno, solo aliquote diverse possono neutralizzare la necessaria sperequa-

(1) Non si vuole escludere *a priori* che, dove si dà maggior fede alla dichiarazione giurata del contribuente e il fisco si accontenta di controllarla con coefficienti di correzioni stabiliti in base al tenor di vita, cesserebbe la ragione del controllo analitico di cui sopra. Mutate le premesse, muterebbero le conseguenze. Tutto ciò varia secondo i tempi e i paesi.

zione degli accertamenti, posto che il legislatore voglia realmente raggiungere questo fine. Per esempio, se gli stipendi dei funzionari pubblici, o anche i redditi dei proprietari fondiari fossero colpiti con la medesima percentuale, a cui soggiacciono i redditi delle professioni libere, questo non sarebbe un trattamento di eguaglianza.

A misura che le sopraddette condizioni si realizzano, il sistema delle imposte molteplici si trasforma, o tende sempre più a trasformarsi in un sistema coordinato, cioè, in un « organismo tributario », in cui esse confinano tutte rigorosamente tra di loro e concorrono a produrre il triplice risultato:

- a) che nessun reddito o parte di reddito sfugga all'accertamento, e quindi evada all'imposizione;
- b) che nessun reddito sia colpito più di una volta, e paghi più di una imposta;
- c) che tutti i redditi siano colpiti egualmente.

La tendenza attuale è che le imposte molteplici si perfezionino come organismo tributario, per realizzare il fine che i teorici assegnano all'imposta unica sul reddito globale.

§ III. — Resterebbe a considerare un sistema intermedio, che consiste nel trasformare le varie imposte in altrettante categorie interne di una sola imposta, assoggettandone i rispettivi redditi alla stessa aliquota.

Il tipo vagheggiato è quello dell'*income-tax* inglese ed anche della nostra imposta sui redditi mobiliari. In esse sono elencate parecchie categorie di redditi — come potrebbero essere il fondiario, il capitalistico, l'industriale, il professionale — ma l'aliquota è la stessa per tutti.

Così, si dice, quando la legge aumenta o diminuisce l'aliquota, l'aumento o la diminuzione si riflette automaticamente su tutte le categorie dei redditi.

Se non che, si è già notato che ogni categoria richiede, nella migliore ipotesi, un trattamento formalmente diverso, affinché questo riesca sostanzialmente eguale. Per questa considerazione — e per altre ragioni che saranno discusse in seguito (vedi capitolo XX) — si è ricorsi allo espediente di consentire deduzioni

quantitative diverse ad ogni categoria di redditi così che, sotto l'apparente regime dell'unica aliquota, ogni categoria è come se fosse soggetta ad un'aliquota diversa.

In questo modo l'aliquota unica diventa uno schermo più apparente che reale, poichè, nell'atto in cui la si eleva o ribassa, si possono modificare le deduzioni che erano concesse alle varie categorie — come del resto è avvenuto in Italia e in Inghilterra — per aggravare o sgravare di preferenza alcune categorie in confronto di altre.

Dal che si conclude, che la scienza dà il principio direttivo, se si vuole assicurare a tutti i contribuenti l'egual trattamento; ma la conquista e la conservazione di esso dipende dalla esperienza storica e dalla combattività politica dei gruppi interessati e dallo spirito di equità della classe dominante.

§ 112. — Escluso ora, che l'imposta unica serva a semplificare e a correggere il sistema delle imposte molteplici, potrebbe considerarsi come organo necessario del sistema tributario, per introdurre il regime progressivo, che suppone la conoscenza del reddito totale di ogni individuo. Ciò dato, il fine si può raggiungere per due vie: *a*) si può *sostituire* alle varie imposte dirette vigenti un'unica imposta; *b*) oppure si può lasciare in piedi l'attuale sistema, *sovrapponendo* ad esso un'altra imposta a tasso progressivo e con carattere complementare.

Negli Stati moderni tende sempre più a prevalere l'imposta unica complementare sul reddito, che realizza più economicamente il fine dell'imposta progressiva, in quanto non turba l'assetto storico delle vigenti imposte dirette; ed anzi può perfezionarlo, come si vedrà (1).

(1) L'argomento dell'imposta complementare sul reddito globale deve essere rimandato a quando si tratterà l'organismo positivo delle imposte dirette (vedi capitolo XXIV).

CAPITOLO XIV.

LA BASE DELL'IMPOSTA DIRETTA

SOMMARIO: Base dell'imposta è il *valore* dei beni colpiti. — Definizione dei concetti di *ricchezza, capitale, patrimonio, prodotto e reddito*. — Se l'imposta colpisce il valore del capitale, o il valore del prodotto, ossia il reddito. — Dall'imposta sul prodotto si passa all'imposta sul reddito. — Classificazione delle imposte derivata dal concetto di reddito.

§ 113. — Finora abbiamo parlato sempre di imposta sul *reddito*, il che era una deduzione logica del principio, che il reddito è preso come indice misuratore della domanda e del consumo individuale di servizi pubblici generali.

Inoltre, sta il fatto, che tutte le nostre imposte dirette colpiscono il reddito. Anzi, le leggi parlano sempre di « reddito netto »; ma prima di arrivare al reddito netto, vi è un lungo cammino storico da percorrere.

In epoca relativamente lontana, ed anche oggi in alcuni paesi nuovi, l'imposta fondiaria è stata commisurata alla estensione della terra; così pure l'imposta personale e mobiliare ha avuto la forma di capitazione o testatico, e l'imposta sulle case è stata fissata in rapporto al numero delle porte e finestre e alla lunghezza della facciata.

Può ammettersi come verità ovvia, che il rapporto tributario è un rapporto di valore e che la superficie della terra o il numero degli aratri, la lunghezza del fronte di una casa e il numero delle sue porte e finestre sono presi come indici misuratori del valore. Si tratta, più che altro, di un metodo di valutazione in-

dizionario e grossolano, quale era sufficiente in condizioni economiche primitive, in cui era minore la differenziazione e più uniforme la produttività tra terra e terra, tra casa e casa, tra l'una e l'altra attività personale.

Quindi, a misura che il processo di differenziazione dei valori si accentua col progresso economico, quegli indizi diventano insufficienti; alla superficie e al numero degli aratri si sostituiscono altri metodi di accertamento, che tengono conto delle differenze di produttività tra terra e terra; al tesaggio si sostituisce una valutazione che tiene conto della cubatura dell'edificio, della superficie e del numero degli ambienti, e della strada in cui si trova, elementi che determinano il diverso valore di ogni fabbricato. Il testatico si trasforma in imposta di « classi » e poi in imposta sul reddito individuale.

Stabilito che l'imposta è un rapporto di valore, si chiede se base dell'imposta deve essere il valore dei beni strumentali, o il valore dei beni diretti. Chiamando i primi capitali e i secondi prodotto o reddito, si chiede se l'imposta debba colpire il valore del capitale, o il valore del prodotto.

Dovendo discutere di imposte sul patrimonio e di imposte sul prodotto e sul reddito, è bene premettere il significato di questi concetti elementari.

Si è già avvertito, che la quantità di cui tratta l'economia non sono le *cose* dei giuristi, ma è l'*utilità* in qualunque forma, momento e luogo si scopre, così come la fisica tratta della elettricità o del calore. L'utilità economica è in generale l'attitudine riconosciuta alle cose, alle persone e ai servizi di soddisfare direttamente o mediamente bisogni umani. « Bene economico » è ogni cosa, ogni atto, ogni servizio, che l'individuo ritiene utile e desidera acquistare, in una data quantità, in un dato momento e luogo, per soddisfare un dato bisogno.

Perciò, la sfera dei *beni economici* non può essere definita rigidamente *a priori*, limitandola ai beni materiali e non estendendola ai beni immateriali, ai beni permutabili e non a quelli che sono fuori commercio, ai beni esterni e non a quelli interni, agli onerosi e non anche talvolta ai beni che si considerano gratuiti. Sulla sfera ristretta sono tutti d'accordo, e questo è l'im-

portante; l'allargamento eventuale del nucleo centrale deve essere lasciato al criterio dell'operatore e alla natura del problema concreto di cui si tratta.

Ciò premesso, per « ricchezza » intendiamo la *somma* di tutti i beni economici disponibili in un dato momento e luogo.

Se si vuole mettere in rilievo il rapporto di proprietà che lega i beni all'individuo, conviene designare col nome di « patrimonio » la ricchezza che appartiene ad una persona.

« Capitale » è quella parte della ricchezza o del patrimonio, che a un dato momento è impiegata nella produzione di beni futuri; consta di beni detti anche strumentali, che possono essere cose e servizi personali. Ciò che li caratterizza è la loro funzione produttiva, per cui il concetto di capitale non coincide con quello di patrimonio.

Venendo al concetto di « prodotto », questo non può essere che il bene o servizio, per la cui produzione l'impresa si è di fatto costituita. Il grano è il prodotto dell'impresa organizzata per la granicoltura, ma il grano diventa capitale nelle mani del mugnaio, che considera la farina come il prodotto della sua impresa, e così di seguito.

§ 114. — Ora si hanno imposte sul prodotto e imposte sul reddito. Quale è la differenza?

Il prodotto consta dei beni in natura, riferiti all'impresa da cui provengono e prima della loro ripartizione tra gli agenti della produzione. In una economia primitiva, l'imposta è una quota-parte del prodotto, come era la decima che si prelevava in natura sull'aia, colpendo l'impresa per sè stessa. Invece nel concetto di reddito si ha un elemento personale che manca al prodotto. Se questo si riferisce all'impresa per sè considerata, quello si riferisce alla persona a cui il prodotto spetta. Nel linguaggio corrente si dice indifferentemente che una terra produce 1000 ettolitri di vino, o che rende 100.000 lire, quantunque questa seconda formula già suggerisca l'idea del proprietario. Ma la differenza risulta evidente, se ci riferiamo al momento in cui è già avvenuta la ripartizione del prodotto

tra gli agenti della produzione; perchè allora non si dice: il prodotto del proprietario e il prodotto del lavoratore; ma si dice: il reddito del proprietario e il reddito del lavoratore. Usualmente e correttamente si parla di un « prodotto dell'industria » e di un « reddito della persona ».

La seconda condizione, perchè il prodotto diventi reddito, è che quello sia venduto ed espresso in moneta. La espressione monetaria sarebbe una circostanza secondaria, se non portasse con sè la conseguenza che l'aliquota dell'imposta è fissata non più come percentuale del prodotto, ma come percentuale del reddito. Di modo che, mentre la decima prendeva il 10 % dei beni in natura e tutte le oscillazioni dei prezzi andavano a carico — danno o vantaggio — dello Stato, l'imposta sul reddito manda le oscillazioni a carico del contribuente. Questi deve annualmente vendere tanta quantità di beni prodotti, quanti occorrono per pagare la somma fissa dovuta al fisco.

Vedesi da ciò che l'imposta sul reddito contiene un elemento di assicurazione a favore dello Stato.

Premessa la definizione delle parole, riprendiamo la questione, se l'imposta debba essere commisurata al valore del capitale, o al valore del prodotto, ossia reddito.

La frase ha un doppio significato, l'uno di merito e l'altro di forma.

Nel primo, si dice imposta sul reddito quella che il contribuente potrà pagare normalmente, riducendo i consumi privati ed assicurando la permanenza del reddito colpito.

Invece, imposta sul capitale sarebbe quella che il contribuente non può pagare continuativamente, con la mera riduzione del reddito e del suo tenor di vita, ma per pagare la quale è costretto ad alienare capitale.

Se si suppone che ogni individuo ripartisce liberamente il suo reddito fra i beni privati e i pubblici, il fatto non può avvenire; invece avviene nella ipotesi dello Stato monopolistico, quando, con l'aumento di imposte destinate ad essere sperperate in spese pubbliche improduttive, si è consumato il capitale, o si è impedita l'accumulazione del capitale.

Sono concetti che non si prestano ad una rigorosa definizione; ma qui basta ripetere la verità assiomatica, che un'imposta, il cui pagamento continuativo intacca di fatto il capitale dell'individuo e della collettività, è assurda; perchè, dato che possa esistere, essa esaurirebbe e diminuirebbe la sorgente delle entrate pubbliche, e porterebbe alla scomparsa graduale dello Stato che la pratica.

Da non confondersi con l'imposta sul capitale nel senso sopraddetto, è l'imposta « straordinaria » sul patrimonio, che è considerata come un prelevamento di capitale, il che vedremo essere erroneo, ma che, per la grandezza del prelevamento, non potrebbe essere continuativa e deve perciò trattarsi piuttosto nel capitolo dei prestiti pubblici.

Quando, pertanto, si parla d'imposta sul capitale o sul reddito, s'intende farlo in senso formale; per cui apparisce indifferente, che, per es., l'imposta sia formalmente commisurata al reddito con l'aliquota del 20 %, ovvero al corrispondente valor capitale con l'aliquota dell'1 %.

Messa la questione in questi termini, la risposta è facile. Si sa che il valore dei beni strumentali dipende da quello dei relativi beni diretti. Il mercato ci dà il prezzo di questi e il tasso corrente di remunerazione dei capitali. Il valore di un fondo si trova dividendone il reddito, che si presume perpetuo, pel tasso di remunerazione, e moltiplicando il quoziente per 100. Per redditi temporanei l'operazione è diversa, ma il principio è lo stesso.

Dal momento che il primo dato che bisogna rilevare è quello del prodotto e del suo valore, non occorre risalire da questo al valor capitale del fondo, della casa, dell'industria, di tutti i beni strumentali e quindi anche del capitale-uomo, la cui valutazione troverebbe ostacoli anche di ordine morale. Dunque l'imposta nasce naturalmente come imposta sul prodotto o sul reddito.

§ 115. — Si arriva così all'altra questione: se l'imposta deve colpire il « prodotto » dell'industria nelle mani del capo del-

l'impresa e prima che sia ripartito fra i vari agenti della produzione, ovvero se deve colpire nelle mani di costoro ogni parte del prodotto che sia diventato « reddito » di ciascuno di essi.

La base induttiva del nostro ragionamento è il processo storico. Storicamente si è passati dall'imposta sul prodotto, di cui è tipo la *decima*, all'imposta sul reddito. Ragioneremo su questo esempio.

Il proprietario terriero, che di regola era anche imprenditore e capitalista e talvolta lavoratore, pagava la decima parte di tutto il grano prodotto, per conto suo e dei lavoratori, nonché del fabbro che costruiva gli aratri e del carpentiere che gli costruiva i carri. La decima parte del prodotto globale della terra era l'unica imposta che il proprietario pagava per conto di tutti coloro che avevano contribuito alla produzione del grano.

A misura che si è andata delineando la divisione del lavoro e delle occupazioni industriali, si è pure affermata la tendenza di scindere l'unica imposta sul prodotto in tante separate imposte sul reddito, quanti erano gli aventi diritto alla sua ripartizione.

Da un'economia embrionale o meno evoluta, in cui le varie funzioni sono confuse o poco importanti e affidate al capo dell'azienda, si passa ad un'economia più evoluta, in cui ogni funzione è specializzata, rispettivamente, nelle persone del proprietario, dell'imprenditore, del capitalista, del lavoratore, dell'assicuratore, dello Stato. Ognuno di costoro acquista la propria personalità economica e la sua individualità contabile, e tutti trattano e contrattano fra loro, sul piede della più perfetta eguaglianza giuridica.

Tutti questi redditi non potrebbero più — dato il principio della universalità della imposta — sottrarsi al pagamento del proprio tributo pel fatto che il proprietario fondiario paga la decima su tutto il grano prodotto. Ma, d'altra parte, se sono colpiti direttamente d'imposta, cade automaticamente il sistema della decima, la cui sopravvivenza sarebbe una evidente duplicazione.

Dunque, l'antica imposta sul prodotto, o decima, deve di-

vidersi in tante parti, quanti sono gli aventi diritto alla ripartizione del prodotto.

Così nasce e si sviluppa l'imposta sul reddito.

Ora, tra gli aventi diritto alla ripartizione del prodotto, figurano imprese esterne all'azienda agricola, con le quali questa ha rapporti di scambio per fornitura di materie prime o di macchine, o di concimi, ecc., e poi, nell'interno di ogni impresa, figurano l'imprenditore, il capitalista e il lavoratore, in quanto di fatto sono persone distinte o tendono a diventarlo.

Daremo alle prime il nome di « agenti esterni » della produzione e alle seconde il nome di « agenti interni ». Per la produzione di ogni singolo bene diretto esiste la coordinazione degli uni con gli altri. Il grano sarà ripartito, anzitutto, tra gli agenti esterni, che sono il fabbricante di aratri e di macchine, il fornitore di concimi e lo stesso granicoltore; ma poi, nel bilancio di ogni impresa specializzata, avviene la ripartizione tra gli agenti interni, che sono i medesimi in tutte le aziende; così, in ultima analisi, tutto il grano prodotto finisce per essere ripartito tra imprenditori, capitalisti e salariati in ogni impresa.

Ripetasi lo stesso per gli altri beni.

Dal concetto dell'imposta sul reddito deriva la classificazione odierna che si basa sulla teoria economica della ripartizione del prodotto, in quanto un'imposta tende a colpire la « rendita » nelle mani del proprietario; un'altra il « profitto » nelle mani dell'imprenditore; un'altra « l'interesse » nelle mani del capitalista; un'altra il « salario » nelle mani del lavoratore.

Invece, dal concetto originario dell'imposta sul prodotto nasceva una classificazione per giustapposizione storica, in cui l'imposta era chiamata a colpire il prodotto globale di ogni nuova industria o professione. Così, alla decima terriera seguiva la decima sulle foreste, e poi quella sulle miniere, e si comprende facilmente a quali complicazioni e duplicazioni tal sistema avrebbe menato, se avesse potuto continuare, di fronte al crescere continuo di nuove industrie specializzate.

La classificazione moderna, nel suo breve quadro, ha carattere di organica stabilità, perchè abbraccia tutte le possibili industrie presenti e future.

Se non che, va ricordato che trattasi di una legge di tendenza storica, che segue lo sviluppo di fatto della divisione del lavoro. Quindi là dove questa manca, si colpiscono nelle mani di una stessa persona più parti del prodotto totale, se di fatto spettano a lui.

Ma sono casi che lo sviluppo della divisione del lavoro rende sempre più rari e che la legislazione positiva cerca di eliminare.

CAPITOLO XV.

TEORIA DEL REDDITO NETTO

SOMMARIO: L'imposta sul *reddito netto*. — La massa nazionale dei beni diretti annualmente prodotti e consumati è la base dell'imposta. — La ripartizione dei beni diretti tra gli agenti esterni e interni della produzione dà vita al concetto di reddito netto. — Alcuni principii direttivi derivati dalla teoria della epurazione dei redditi. — Rendite positive e negative del contribuente. — Ogni particella del reddito nasce gravata dal debito d'imposta. — La deduzione degli interessi passivi. — Il caso del domestico. — Il problema del risparmio. — L'errore contabile di J. STUART MILL. — La discriminazione e il fattore politico.

§ 116. — Dal concetto di imposta sul reddito si passa a quello d'imposta sul reddito « netto ».

La parola netto fa pensare che esista un reddito lordo, cioè un reddito non ancora epurato dalle spese di produzione, il che è corretto, almeno nel senso contabile; ma fa pensare che le quote dedotte a titolo di spese di produzione non siano soggette all'imposta; il che è erroneo.

Questa del reddito netto è nozione fondamentale per la finanza; ma intorno ad essa regnano tra gli economisti le solite incertezze di definizioni. Occorre chiarirla, e per ciò fare è opportuno riprendere in esame, a grandissime linee, il fenomeno della produzione.

Si faccia anzitutto l'ipotesi di una società immaginaria di 100 individui, ognuno dei quali sia un'economia isolata che compie da sè tutta la serie degli atti produttivi, dalla coltivazione del terreno alla produzione del pane. Ognuno dissoderà il suo fondo, seminerà e coltiverà il suo grano, costruirà la strada per il trasporto dei prodotti e provvederà alla difesa del campo seminato e del grano raccolto, fabbricherà i suoi aratri, costruirà il suo mulino e avrà il suo forno.

Alla fine dell'anno agricolo ognuno si è assicurata la provvista di un quintale di pane, alla cui produzione ha rivolto tutti gli atti consecutivi della sua attività e il cui consumo rappresenta il suo unico compenso alla serie successiva dei costi sostenuti.

Se ora si passa all'ipotesi di un'economia fondata sulla divisione del lavoro, la sola differenza sarà questa: che, prima, ognuno dei 100 individui compiva una serie di atti produttivi; ora ogni atto produttivo della serie è compiuto da un gruppo di individui.

Un gruppo dissoderà il terreno di tutti e produrrà il grano, un altro costruirà e riparerà gli aratri di tutti, un altro costruirà le strade e provvederà alla prevenzione e repressione dei furti, un altro trasformerà il grano in farina, e un ultimo trasformerà la farina in pane. Sono cinque gruppi specializzati di 20 membri ciascuno.

Alla fine dell'annata agricola, per merito della nuova più perfetta organizzazione, il pane prodotto, che era prima di 100, salirà a 120 quintali; ma in tutto il resto il fenomeno resta il medesimo; tutti i 100 membri della nostra società tendono, come prima, alla produzione del pane, e tutti aspettano soltanto dalla ripartizione dei 120 quintali l'unico compenso delle loro fatiche.

Fra i cinque gruppi specializzati vi ha, per ipotesi, quello che assume la funzione di difendere tutti gli altri contro i furti eventuali, di decidere sulle controversie reciproche e anche di costruire e tenere in ordine le strade. Se a questo gruppo diamo il nome di Stato, la quota parte dei 120 quintali di pane che gli spetta, la chiameremo imposta.

Ancora non nasce il concetto di prodotto netto. Nasce invece quest'altra verità elementare: che solo i 120 quintali di pane costituiscono il reddito o prodotto della collettività; gli aratri, la terra, il grano, le strade, il molino, il forno e la sicurezza pubblica sono beni strumentali necessari per raggiungere quel fine (1).

(1) Perciò non sono ancora *reddito*; lo diventeranno se e a misura che si trasformeranno in *pane futuro*.

Il che permette questa generalizzazione: *Il prodotto o reddito della società consiste della massa dei beni di primo grado annualmente prodotti e consumati.*

Di qua deriva ancora, che l'imposta e i compensi che spettano ai varî agenti della produzione, sono pagati dai 120 quintali di pane, cioè dalla massa dei beni diretti, alla cui produzione annuale concorrono tutti, compreso lo Stato.

Tutti e ciascuno debbono aspettare che il pane sia prodotto. Ognuno avrà diritto a 24 quintali di pane, compreso lo Stato. Se il fornaio preleva i 24 quintali spettanti allo Stato e poi divide i 96 residuali con gli altri agenti esterni della produzione, si ha l'imposta sul prodotto. Lo Stato allora nulla chiede al gruppo che fabbrica aratri, nè agli altri.

§ 117. — Per passare all'imposta sul reddito, lo Stato, che per la sua funzione ha rapporti diretti e contemporanei con tutti i gruppi, aspetta che i 4 gruppi si ripartiscano prima i 120 quintali in ragione di 30 ciascuno, e dopo chiede a ciascuno il 20 % di 30, cioè 6 quintali. Il risultato non muta; quindi il problema dell'imposta sul reddito consiste nel vedere come avviene tecnicamente la ripartizione dei 120 quintali futuri tra i 4 gruppi che hanno concorso alla loro produzione.

La prima difficoltà è quella dell'attesa; poichè in pratica non si tratta del caso isolato del pane; l'esempio si ripete; il numero dei nuclei produttori cresce all'infinito; accanto al nucleo organizzato per la produzione del pane, altri se ne organizzano per la produzione di carne, di abiti, di abitazioni, di scarpe, di gioielli, di utensili domestici, di automobili, di spettacoli pubblici, di servizi professionali e via via.

Poi questi gruppi non vivono isolati l'uno dall'altro, invece rapporti reciproci li legano, così che ciascuno ha conti con tutti e tutti con ciascuno.

Data questa complessità di rapporti, la ripartizione in natura di tutti i beni di primo grado futuri è impossibile. Soccorre allora la moneta, col cui impiego si chiude *giuridicamente*, volta per volta, ogni rapporto di dare e di avere, nel momento in cui avviene lo scambio. Così, il fabbricante di aratri ne riceve il

prezzo, nel momento in cui vende aratri al granicoltore. Ma questo prezzo, — che correntemente si chiama il suo reddito — non è che un assegno sul pane futuro, è il suo titolo di credito, che gli darà diritto di concorrere alla ripartizione finale del pane, con cui si chiuderà anche *economicamente* il rapporto di dare ed avere e il suo reddito si integra nel consumo. Ripetasi lo stesso pel granicoltore e pel mugnaio.

Lo Stato segue la stessa procedura e liquida il suo credito tributario, che vanta verso tutte le imprese specializzate, prelevando il 20 % del prezzo che ognuno realizza nel momento in cui vende il suo prodotto. Ma anche per lo Stato l'imposta, così riscossa, è un assegno sul pane futuro e su tutti i beni diretti futuri.

§ 118. — La seconda difficoltà è nella possibilità di duplicazioni; ma, esaminando un po' più da vicino lo svolgimento di questa contabilità, si vede che il pericolo non esiste.

Poniamo che lo Stato si rivolga prima al fabbricante di aratri — che abbiamo considerato come la prima azienda da cui comincia il ciclo della produzione del pane — e gli prenda il 20 % del prezzo degli aratri venduti al granicoltore. Si rivolge poi al granicoltore, per riscuotere il 20 % del grano venduto al mugnaio. Se non che il granicoltore gli oppone che, dal valore del grano venduto al mugnaio, si deve dedurre la parte che ha già pagata al fornitore di aratri, e lo Stato vi consente, perchè *su questa parte ha già riscossa l'imposta*. E quando si rivolge al mugnaio, dalla farina o dal prezzo della farina si deduce la parte che quegli ha pagata al granicoltore (in cui è pur compresa la quota spettante al fabbricante di aratri) perchè su di essa lo Stato ha già riscossa l'imposta. E quando si rivolge al fornaio, si deduce la parte che questi ha già pagata al mugnaio (in cui sono comprese la quota spettante al granicoltore, e una seconda volta quella spettante al fabbricante di aratri), e su cui lo Stato ha già riscossa l'imposta.

Lo stesso ragionamento si ripete nei rapporti di scambio tra gli agenti interni della produzione, tra i quali si ripartisce la quota-parte totale, che spetta ad ogni singola impresa. Epperò,

quando il fisco chiede il 20 % sul prezzo di aratri, l'imprenditore deduce la parte che ha già pagata al capitale e al lavoro, perchè il fisco ha già riscossa o riscuoterà l'imposta sugli interessi del primo e sui salari del secondo.

Con la doppia serie delle deduzioni — l'una nei rapporti creditorii esterni tra impresa ed impresa, e l'altra nei rapporti creditorii interni tra imprenditore, lavoratori e capitalista, — si dice che il reddito *lordo* è stato tradotto al netto, rispetto ad ogni agente della produzione. In realtà non si è fatto altro che ripartire il reddito totale, cioè tutto il pane dell'esempio, nelle quote-parti che spettano a ciascuno; si è determinato il « reddito individuale » imponibile come parte del « reddito nazionale » imponibile.

In conclusione: la traduzione al netto o epurazione dei redditi, è un mero procedimento tecnico-contabile, a mezzo del quale la massa totale dei beni diretti annualmente prodotti in un paese e il relativo totale onere tributario vengono ripartiti tra gli agenti della produzione e tra i contribuenti. Nessuna parte del così detto reddito lordo sfugge alle imposte sul reddito. La deduzione delle spese di produzione, risultanti dal bilancio dell'azienda, impedisce che ogni parte di reddito sia colpita più di una volta.

Perfezionando l'epurazione dei redditi si perfeziona l'organismo tributario.

§ 119. - RENDITA DEL CONTRIBUENTE. — Arrivati a questo punto, la teoria della epurazione ci consente di fissare alcuni principii direttivi.

Anzitutto, il processo della epurazione può spingersi fino al limite a cui è arrivata *di fatto* la divisione del lavoro industriale e personale. Quindi, se il granicoltore è anche costruttore di aratri, l'imposta colpisce nelle sue mani tutto il grano. Così pure, se l'imprenditore è anche capitalista ed operaio, l'imposta colpisce nelle sue mani il reddito totale composto di profitto, interesse e salario.

Perchè il processo della epurazione aderisse esattamente alla realtà, bisognerebbe che il bilancio di ogni singola impresa

fosse preso in esame, poichè la divisione reale del lavoro non è uniforme, in uno stesso tempo e luogo, da impresa ad impresa. In alcuni casi l'imprenditore è già separato dal capitalista, in altri è ancora una sola persona; in alcuni casi il proprietario fondiario è separato dal fittuario, in altri non lo è. Di regola, il lavoratore è separato dall'imprenditore; ma pur vi hanno casi in cui il lavoratore è anche proprietario della terra che coltiva, e imprenditore nella sua piccola officina.

Se il fisco facesse l'accertamento dei redditi caso per caso, la epurazione seguirebbe da presso lo stato di fatto, ed escluderebbe ogni possibilità di trattamenti differenziali tra contribuenti e contribuenti.

Ma non sempre è tecnicamente possibile, o economicamente conveniente, di fare l'accertamento individuale del reddito, caso per caso. Allora la legge procede per valori tipici e medi, adottando percentuali di deduzioni uniformi per tutti i casi individuali, che nondimeno differiscono in qualche misura l'uno dall'altro ed entrambi dal tipo prescelto. Così, per es., la legge dell'imposta fondiaria deduce da ogni reddito fondiario una percentuale per spese di amministrazione, ma non tutte le aziende sopportano questa spesa; la legge deduce spese per salari, ma non tutte le aziende impiegano salariati.

Da questi scarti tra il valore tipo e i valori individuali concreti, nascono fenomeni di « rendite del contribuente », che possono essere *positive*, quando il contribuente beneficia di una deduzione a cui, nel suo caso individuale, non avrebbe diritto; e *negative*, quando non beneficia di una deduzione a cui avrebbe diritto. Nel primo caso vi è un salto; nel secondo una duplicazione d'imposta.

Si tratta, comunque, di fenomeni residuali e di sperequazioni capillari, a cui la legge non ha potuto arrivare, ma che tendono poi ad attenuarsi ulteriormente ed anche a sparire col tempo, a misura che i contribuenti modificano l'ordinamento dell'azienda, per alleggerirsi delle rendite negative o per non perdere il beneficio delle rendite positive, e si avvicinano tutti a un tipo più uniforme. Perchè ciò avvenga occorre che le rendite non siano quantità trascurabili.

§ 120. — Altro principio derivante dalla teoria è che ogni particella di reddito prodotto contiene la quota-parte di costo, che lo Stato ha sostenuta per la prestazione dei suoi servizi produttori; e poichè l'imposta è il corrispettivo di questo costo, così come il salario è il corrispettivo del lavoro prestato dagli operai, segue che ogni particella di reddito *nasce gravata dal relativo debito tributario*.

Se una particella non paga il suo debito, un'altra deve pagare più del suo debito.

Da questa verità elementare deriva, che le deduzioni consentite dalla legge per tradurre al netto i redditi, debbono essere subordinate alla condizione concreta, che il fisco le ritrovi come reddito imponibile nel bilancio di altre aziende.

Perciò, chi volesse dare una completa dimostrazione, che una data porzione di reddito non è tenuta a pagare una data imposta, dovrebbe provare, non soltanto che è elencata nelle deduzioni consentite dalla legge, ma anche che è soggetta ad un'altra imposta diretta.

Dove non arriva la interpretazione, occorre la revisione della legge.

193

§ 121. — Altro corollario è questo: che la somma dei redditi individuali o dei redditi netti, deve essere eguale al reddito nazionale o reddito lordo; se è maggiore vi è duplicazione d'imposta; se è minore vi ha salto. Il perfezionamento del processo della epurazione deve realizzare questa eguaglianza scoprendo ed evitando duplicazioni e salti. Il che non può essere che il risultato lento di rilevamenti statistici e di studi analitici sui bilanci delle aziende. Però vi sono alcuni casi in cui è evidente che quella eguaglianza non sussiste.

Un esempio tipico di duplicazione si ha tutte le volte che la legge non consente la deduzione degl'interessi che il contribuente paga per mutui passivi.

La questione va fatta in generale per tutti i debiti, di qualunque natura, indipendentemente dall'essere garantiti da ipoteca, o dall'essere contratti a scopo di consumo o di produzione.

Poichè, in ogni caso, gli interessi pagati annualmente dal debitore sono prelevati dal suo reddito comunque sia questo composto. Dal punto di vista economico, il creditore è un partecipante alla divisione del reddito del debitore, per cui gli interessi vanno dedotti dal reddito o dai redditi imponibili del debitore, sempre che lo Stato riscuota l'imposta, come è di regola, sugli interessi nelle mani del creditore.

La nostra legislazione tributaria consente la detrazione degli interessi all'imprenditore, nel solo caso che si tratti di mutui inerenti alla produzione; ma anche in tal caso la nega al proprietario fondiario, con la vieta considerazione che l'imposta sui terreni è « reale ». Vi ha duplicazione.

Viceversa, accorda al reddito fondiario la deduzione degli interessi delle scorte vive e morte appartenenti al proprietario; ma poi questi interessi non sono soggetti alla imposta mobiliare. Vi ha salto.

Qualche considerazione speciale richiede il caso dei salari. Che essi debbano l'imposta, è per noi un corollario dei principii generali. La loro deduzione dal prodotto industriale è contenuta nella dicitura usuale di « spese di produzione »; ma poi essi non figurano sempre — di diritto o di fatto — nella categoria *C*, in cui dovrebbero pagare l'imposta. Vi ha un salto, dovuto alla difficoltà pratica che incontra il fisco di perseguire un così gran numero di persone a piccolo reddito personale.

Volendo superare questa difficoltà di mera riscossione, due sono le altre possibili soluzioni: 1°) si può consentire la esenzione in generale a tutti i salari, coprendo il fabbisogno finanziario con aliquote adeguatamente più alte a carico dei datori di lavoro e lasciando a questi di scontare l'imposta nel tasso più basso dei salari, che sarebbe, a parità di condizioni, il risultato necessario del sistema; 2°) ovvero si può fissare l'imposta dovuta dai lavoratori sulla quota-salari, obbligando l'imprenditore a pagarla, salvo a concedergli un'azione giuridica di rivalsa all'atto di corrispondere il salario.

Ogni sistema ha i suoi vantaggi e i suoi inconvenienti; ma l'essenziale è soltanto questo: che, adottato un metodo, esso sia seguito nella legislazione positiva in modo che tutti i lavoratori

ricevano lo stesso trattamento; il che non può dirsi che sia della legislazione italiana.

Altro caso tipico è il salario del domestico. Chi spende una parte del suo reddito, per salariare un domestico, ha pagato l'imposta su tutto il reddito e quindi anche sulla parte che diventa il salario del domestico. Dovrà anche il domestico pagare l'imposta sul salario che riceve?

Sembra che vi sia duplicazione, ma non è; poichè il domestico è produttore e venditore di servizi. Tra il padrone e il domestico vi ha scambio di beni, su cui sono dovute due imposte dai rispettivi produttori dei beni che si scambiano. Il padrone ha pagata l'imposta sul suo reddito prodotto e non la deve più sul valore dei servizi che compera. Il domestico, che ancora non l'ha pagata, la deve nel momento in cui produce e vende i suoi servizi. Per i produttori di servizi personali il momento della produzione e quello della vendita coincidono.

Al caso del domestico sono simili quello del medico, dell'avvocato, dell'ingegnere e di tutti i produttori dei servizi personali. Nello scambio tra il pane del fornaio e il servizio del medico, uno è il prezzo, ma due sono i beni scambiati, e due sono i redditi su cui è dovuta l'imposta. Il principio generale non soffre eccezione.

§ 122. - IL RISPARMIO. — Ma il caso che richiede speciale attenzione è quello del risparmio, di cui più si discute, per decidere se deve essere colpito o andare esente dall'imposta.

Secondo un'opinione corrente, non vi ha reddito se non è consumato. Quindi il pane, che per noi è reddito, non lo è o non lo diventa che nell'atto del consumo effettivo. D'onde si vuol trarre la conseguenza, che il reddito *prodotto e non consumato* — cioè il risparmio — non è reddito e non può essere soggetto all'imposta sul reddito.

Questo è un giuoco logico di parole, piuttosto che una dimostrazione. Per chiarire l'argomento a fondo, bisogna precisare quale è la funzione del risparmio nel fenomeno della produzione.

Anche noi abbiamo definito il reddito nazionale, come la

massa dei beni di primo grado *annualmente prodotti e consumati*. Ora, se si prende la società nel suo insieme, è ovvio che la massa dei beni prodotti è eguale o finisce per essere eguale alla massa dei beni consumati. Si produce per consumare e non è possibile altrimenti. L'individuo può produrre oggi per consumare domani; ma, per ripartire il suo consumo nel tempo, deve cedere i beni risparmiati a coloro che li consumano oggi per riprodurli e restituirli domani.

E quel che è vero della società, è vero, *a fortiori*, dell'individuo isolato.

Nei due casi si tratta degli stessi beni, che vengono considerati in due momenti successivi o da due aspetti diversi.

Se si guarda al processo produttivo nella sua integrità, che va dalla sensazione penosa alla soddisfazione del bisogno, non si trova soluzione di continuità tra il processo economico e quello, p. es., fisiologico, attraverso il quale il bene diretto, mediante il consumo effettivo, tacita di fatto il bisogno e nello stesso momento ricostituisce le energie lavoratrici, per ricominciare il nuovo ciclo produttivo. È una trasformazione continua di beni in altri beni, che mai non si arresta; è un circolo in cui un punto di partenza e un punto di arrivo non esiste, e in cui le interruzioni possono essere fatte solo per esigenze di problemi concreti (1).

È così che, passando da un'economia isolata a un'economia divisa, si possono separare i beni che un individuo produce, da quelli che lo stesso individuo consuma, e parlare di un reddito prodotto e di un reddito consumato. Il fornaio produce pane; il pane è il suo reddito prodotto. Il sarto produce abiti; gli abiti sono il suo reddito prodotto. In un secondo momento essi scambiano pane con abiti; e allora diciamo che gli abiti sono il reddito consumato dal fornaio, e il pane reddito consumato dal sarto. Ma, poichè lo scambio non è che una forma di produ-

(1) Così, per separare l'attività fisiologica o quella igienica o quella morale, dall'attività economica, si ritiene dai più che questa comincia col bisogno, in quanto esso è una *spinta esterna*, che di fatto induce l'uomo ad una serie di atti produttivi, i quali finiscono col *possesso*, o materiale disponibilità della cosa che egli ritiene atta a soddisfare il bisogno.

zione, si può dire egualmente bene, che gli abiti comperati sono reddito prodotto dal fornaio e il pane comperato è reddito prodotto dal sarto.

Epperò — restando nella ipotesi precedente e quindi supponendo che la società sia composta da queste due imprese — il reddito del fornaio e del sarto, a un tempo prodotto e consumato, è dato dalla somma di una certa quantità di pane + una certa quantità di abiti.

Sparisce la differenza qualitativa e quantitativa tra i due.

Dall'altra parte, il credito dello Stato si forma e cresce, a misura che si svolge il processo produttivo, poichè l'assistenza dei servizi pubblici non si arresta alla produzione del pane e degli abiti ma comprende lo scambio tra pane e abiti, nonchè il consumo di pane e di abiti. Questo credito è una quantità data, corrispondente al costo che lo Stato sostiene, e può e deve essere pagato dal reddito, ed è indifferente, o secondario, che il reddito sia accertato nel momento della produzione o in quello del consumo, trattandosi in ogni caso della stessa quantità.

§ 123. — Sembra, ma non è, che, facendo l'ipotesi dell'economia isolata di uso o della società presa nel suo insieme, si sopprima nella ipotesi, il problema di cui si tratta. Il risparmio, nella moderna economia divisa, nasce dal fatto che un individuo non consuma tutto il reddito prodotto, ma ne risparmia una parte, e questa cede, con contratto di mutuo, al lavoratore che l'impiega per aumentare la produzione di beni futuri. Così sembrerebbe non vera l'ipotesi che, rispetto al risparmiatore, reddito prodotto sia eguale a reddito consumato, e sarebbe vera l'ipotesi contraria, da cui nasce il problema che si discute.

Non è difficile dimostrare che la nuova circostanza non muta il problema economico, nè la conclusione precedentemente raggiunta.

L'errore sta nel ritenere che il prestito, che deriva a sua volta dalla divisione personale tra capitalista e lavoratore, sia la origine del risparmio, mentre ne è soltanto una forma.

Innanzitutto, il risparmio è un fenomeno che nasce nell'economia isolata di uso.

Riprendiamo, per un momento la nostra primissima ipotesi, quella di un produttore isolato, che costruisca da sé gli aratri e da sé produca il grano e da sé trasformi il grano in farina e la farina in pane. È durante il consumo del pane, che egli riprende le funzioni produttive, riparando e ricostruendo gli aratri, ricoltivando la terra, ecc.

Trattandosi di un uomo economico, si presume che mai non si arresti alla mera reintegrazione delle energie lavoratrici per produrre sempre la stessa quantità di pane, ma che tenda gradualmente ad aumentarla. Raggiunge l'intento, economizzando il consumo del pane attuale, cioè distribuendolo sopra un periodo più lungo, così da acquistare il tempo per costruire un aratro di più e per coltivare un ettaro di più e per ingrandire il molino e il forno.

Ora, ripartire più economicamente nel tempo il consumo del pane disponibile, significa diminuirne il consumo giornaliero.

Questo è il risparmio.

L'esempio mette in evidenza due verità elementari. La prima, che il risparmio nasce e si sviluppa in ogni economia isolata. La seconda, che il risparmio è fattore elementare e primordiale della produzione, indissolubilmente legato col lavoro. Risparmio e lavoro si condizionano reciprocamente fin dai primi inizi della produzione. L'uomo primitivo, che si nutre di frutta selvagge, deve economizzarne il consumo, se vuol trovare il tempo per costruire l'arco e la freccia; e il primo cervo abbattuto è il prodotto del suo lavoro e del suo risparmio; e se deve cederne una parte al suo capo, questo tributo grava egualmente sul risparmio e sul lavoro (1).

(1) Ritengo perciò erroneo di impostare il problema del risparmio supponendo, dapprima, che la produzione sia andata avanti per qualche tempo senza il fattore del risparmio, e poi introducendo, a un dato momento, il risparmio come un fattore nuovo, che agisce da quel momento in poi.

§ 124. — Studiamo ora il fenomeno in un'economia divisa e riprendiamo l'esempio delle quattro imprese specializzate: fabbricante di aratri, granicoltore, mugnaio e fornaio, che avevamo lasciati alla produzione di 120 quintali di pane. Due ipotesi sono possibili.

La prima è, che tutti i quattro risparmino il pane egualmente, e tutti aumentino egualmente il lavoro. I 120 quintali di pane diventeranno 150; i 150 consentiranno maggiore risparmio e maggiore lavoro e diventeranno 180, e i 180 diventeranno 200.

In ogni caso il pane è il prodotto degli stessi fattori; in ogni stadio del suo aumento esso è il risultato di maggiore risparmio e di maggior lavoro; cresce senza soluzione di continuità. Non si vede neppure la possibilità tecnica di separare la parte dovuta al risparmio da quella dovuta al lavoro. E quindi i 200 quintali di pane pagano, l'imposta per la stessa ragione per cui la pagavano i 180, e questi per la stessa ragione per cui la pagavano i 150; e così, seguitando, si potrebbe arrivare al primo uomo che riuscì a impastare e cuocere il primo pezzo di pane sopra una pietra infuocata.

La seconda ipotesi è, che il risparmiatore e il lavoratore siano diventati persone distinte e siano tra loro legati dal contratto di prestito.

Ciò può avvenire, quando non tutti i quattro produttori sono in grado di aumentare di pari passo ed egualmente il risparmio e il lavoro; ma alcuni preferiscono aumentare di più il lavoro, ed altri di più il risparmio.

Il fabbricante di aratri, invece di contribuire una dose di maggiore astinenza e una dose di maggior lavoro, preferirà contribuire due dosi di maggior lavoro, se un altro agente contribuirà due dosi di maggiore astinenza. Ma il prodotto finale continuerà ad essere, come era, risultato e compenso degli stessi coefficienti della produzione. È solo forse mutata la distribuzione rispetto agli agenti personali, per cui la ripartizione del prodotto finale subirà qualche variante; ma l'imposta seguirà le varianti secondo la teoria della epurazione dei redditi.

Precisiamo ancora con un esempio. Avevamo supposto che

i quattro produttori aveano aumentato la produzione del pane da 120 a 150 quintali, contribuendo tutti egualmente una dose di maggiore astinenza e una dose di maggior lavoro.

Supponiamo ora che raggiungano il medesimo risultato con la seguente combinazione: due di essi contribuiscono, ciascuno, una dose di maggiore astinenza e una di maggior lavoro; il terzo contribuisce due dosi di maggior lavoro; il quarto due dosi di maggiore astinenza. I 150 quintali di pane sono il prodotto degli stessi coefficienti della produzione e saranno ripartiti tra i quattro nella stessa proporzione di prima, o in qualunque altra proporzione che risulterà dai contratti. La parte che ora sarà assegnata al risparmiatore, per la dose maggiore di astinenza, era prima compresa nella quota assegnata al lavoratore; e la parte che sarà assegnata al lavoratore, per la dose di maggior lavoro, era compresa nella quota assegnata al risparmiatore. Altrimenti si verrebbe alla conseguenza che il lavoratore dovrebbe pagare per sè e pel risparmiatore!

Nei rapporti col fisco, lo Stato contribuisce gli stessi servizi e sostiene la medesima spesa che sosteneva nel caso precedente, e la coprirà seguendo la ripartizione che, dei 150 quintali di pane, faranno di fatto le varie imprese interessate.

La circostanza, dunque, che il risparmiatore è diventato persona distinta dal lavoratore, non muta alcuno degli elementi qualitativi che costituiscono il problema; d'onde segue che l'imposta colpirà i 150 quintali di pane nella loro totalità, come li colpiva nella precedente combinazione.

Sola differenza è che li colpirà in mani diverse. Se la circostanza nuova del problema sta nel fatto di una mutata ripartizione del lavoro, la teoria della epurazione del reddito e non quella della discriminazione coprirà il caso.

Una politica di esonero tributario a favore di chi ha contribuito una dose di maggior risparmio in confronto di chi ha contribuito una dose di maggior lavoro, non deriva dalla analisi economica del fenomeno. Che, anzi, dato che il fabbisogno finanziario è una quantità data, quella politica produrrebbe questa inaspettata conseguenza: che, avvenuto il distacco del risparmia-

tore dal lavoratore, quegli pagherebbe meno o nulla in confronto a quanto pagava prima, e il lavoratore pagherebbe più di quanto pagava prima, dovendosi accollare la differenza.

§ 125. — Questa conclusione di ordine teorico generale è rafforzata dall'esame ulteriore di alcuni speciali argomenti, con cui si è voluto sostenere la esenzione del risparmio, e di cui non si può non tener conto.

Uno di questi dice: il risparmio è capitale, non è reddito, ma dà vita al reddito nella forma di interesse: — l'imposta colpisce il reddito e non il capitale: — dunque il risparmio non deve essere colpito, perchè l'imposta ne colpirà il reddito.

Il sillogismo non è che verbale.

Per cominciare: il risparmio non è capitale; è reddito di cui si dilaziona il consumo e che può trasformarsi in capitale, se e quando acquisterà macchine, materie prime, lavoro umano, per rinnovare o aumentare la produzione.

Ciò posto, si è già chiarito in che senso l'imposta colpisce il reddito e non il capitale: dal momento che questo si trasforma nel reddito, basta colpire il reddito per colpire implicitamente il capitale. Ma se, per le ragioni tecnico-contabili già esposte, o per altre eventuali convenienze, si colpisce il capitale — cioè gli aratri dell'esempio — basta non colpire il reddito.

Altri casi esistono, in cui si ha il valore di mercato del capitale e non il reddito, e si preferisce colpire quello, invece di calcolare un reddito presunto. Due esempi son dati dai terreni di colonie, che non sono ancora coltivati e non danno un reddito direttamente accertabile, e dalle aree edilizie che si trovano nella simile condizione.

Se quella teoria fosse intesa in senso rigido letterale, porterebbe a questa conseguenza: l'imposta non è dovuta sul risparmio, perchè il risparmio è capitale; dal capitale nasce il reddito, che è il solo ente imponibile; ma poi, se questo reddito è di nuovo risparmiato ridiventa capitale e si libera dall'imposta, e così di seguito. Conclusione: chi risparmia agl'interessi composti cessa di essere contribuente.

§ 126. — La verità è che non bisogna colpire contemporaneamente il valore dei beni strumentali e il valore dei beni diretti, cioè il capitale e l'interesse. E questo risultato è raggiunto dalla epurazione del reddito.

Se non che, si pensa da molti che vi ha duplicazione d'imposta, se si colpisce il risparmio e gl'interessi del risparmio. Questo pericolo fu rilevato, con precisa, benchè errata dimostrazione, da John Stuart Mill: « Ogni somma risparmiata ed investita produce un reddito che paga l'imposta. Se quindi non si esenta il risparmio dall'imposta sul reddito, i contribuenti sono colpiti due volte sulla parte risparmiata, e una volta sulla parte spesa. Colui che spende tutto il suo reddito paga il 3 % e niente altro. Ma se ne risparmia una parte e la investe in fondi pubblici, oltre il 3 % che ha pagato sul capitale, paga anche il 3 % sull'interesse annuo, ciò che equivale (essendo il 3 % un interesse perpetuo) a un secondo 3 % sul capitale ». E conclude: « Il capitale e l'interesse non possono far parte a un tempo del suo reddito; è la stessa somma contata due volte » (1).

In questo ragionamento non si fa confusione di concetti economici; ma si confondono in uno due distinti cicli produttivi: quello in cui fu prodotto il reddito risparmiato e il seguente in cui si producono gl'interessi, che sono un nuovo reddito.

È pacifico che tutte le operazioni produttive debbono essere riportate ad un periodo di tempo; in ognuno dei quali si compie la trasformazione economica dei beni strumentali nei beni diretti; in ognuno dei quali si rinnova il costo e il prodotto e si fa la ripartizione del prodotto tra i varî agenti della produzione; in ognuno dei quali si impiega e si paga il lavoro; in ognuno dei quali si utilizzano e si pagano i servizi pubblici.

Ogni ciclo produttivo ha la sua propria individualità economica, che è rappresentata dal bilancio dell'azienda; il bilancio è annuale; il reddito prodotto nel 1934 non è il reddito prodotto nel 1933; il grano prodotto nel 1934 non è il grano prodotto nel 1933.

(1) *Principii di economia politica*, Libro V, cap. II, § 4.

D'onde segue che coloro, i quali risparmiano reddito prodotto nel 1933 e lo impiegano per accrescere la produzione nel 1934, domanderanno più di materie prime e di lavoro umano e di servizi pubblici e pagheranno maggiori prezzi, maggiori salari e maggiori imposte.

La posizione dello Stato non differisce, nella specie, da quella del lavoratore o di qualunque altro agente della produzione. Esso sostiene una spesa corrispondente a tutto il prodotto dell'anno, non diversamente del lavoratore che sostiene una fatica corrispondente a tutto il prodotto dell'anno. Se l'imprenditore ritiene di non dovere allo Stato l'imposta corrispondente alla parte di prodotto risparmiata, potrebbe ritenere di non dovere ai lavoratori il salario corrispondente alla parte di prodotto risparmiata.

Ma ciò che sarebbe ovviamente assurda pretesa, se accampata contro i lavoratori, apparisce plausibile se accampata contro lo Stato.

Perchè?

§ 127. — Ciò avviene o perchè non è ancora entrato nel pensiero degli economisti, che lo Stato è un agente — benefico o malefico che sia — della produzione dei beni privati per cui deve ricevere pagamento annuale, o perchè nella azienda statale è possibile spogliare Paolo per vestire Pietro.

La spiegazione del fenomeno può trovarsi soltanto in ragioni di ordine politico.

Le classi che propugnano l'esenzione del risparmio sono i professionisti e i funzionari pubblici, cioè le classi che hanno il potere politico e lo adoperano per ottenere a proprio vantaggio esenzioni d'imposte.

Non diversamente, sotto il vecchio regime, le classi fondiarie godevano delle note esenzioni tributarie, a carico delle classi industriali e lavoratrici. La posizione è simile, ma è capovolta.

In conclusione: l'imposizione del risparmio non è un caso di duplicazione; invece la sua esenzione è un salto, cioè, è un caso di esenzione che rientra nella teoria della *discriminazione*.

§ 128. - **DISCRIMINAZIONE.** — La discriminazione dei redditi è un fenomeno del tutto diverso da quello della epurazione. La parola vuol dire « trattamento differenziale » dei redditi netti. Consiste di alcune ulteriori deduzioni che la legge accorda a determinate categorie di redditi, in più delle quote dedotte per la loro traduzione al netto.

Così si ha il caso di taluni redditi netti, che non raggiungono un dato limite minimo, ritenuto necessario per soddisfare i bisogni elementari della vita fisica, e sono in tutto o in parte liberati dall'obbligo di pagare il loro debito tributario. Si ha pure il caso di redditi netti provenienti dal lavoro, che godono, inoltre, di una deduzione a titolo di risparmio di fronte a redditi netti eguali, che provengono da capitali dati a mutuo. Altri esempi vedremo (1).

Le quote consentite a titolo di epurazione e di discriminazione dei redditi sono confuse, di regola, nelle elencazioni che ne fanno le leggi positive; ma sono cose del tutto distinte.

La differenza fondamentale è questa: mentre la epurazione ripartisce tra i contribuenti tutta la materia imponibile e nulla di questa sottrae all'imposizione, la discriminazione sottrae al fisco materia imponibile. Così diminuisce, a parità di altre condizioni, il getto dell'imposta, e di conseguenza deve essere aumentata l'aliquota sui redditi che non godono delle deduzioni a titolo di discriminazione.

Quindi è, che il fenomeno della discriminazione si lega necessariamente con fenomeni di traslazione. E si lega pure — quando la discriminazione si fa a favore dei redditi minori — con l'imposta progressiva. Infatti, la politica dei benefici speciali a pro' delle classi popolari e lavoratrici, costituisce in gran parte casi di discriminazione.

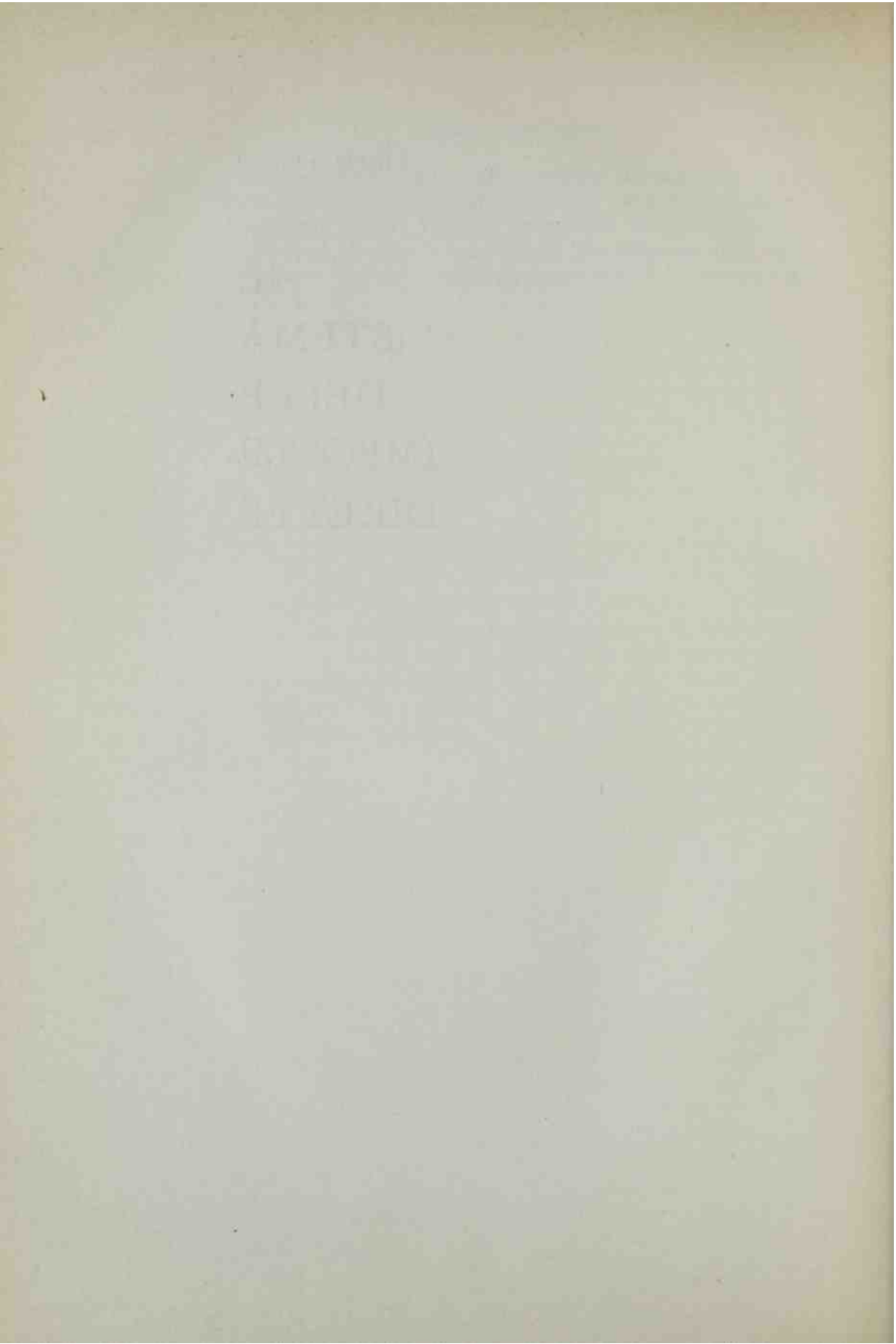
L'istituto della discriminazione tende ad allargare di fatto la sua sfera di azione, sostituendo quello della progressione, che si va relativamente restringendo. Poichè la superiorità del primo

(1) Vedi in seguito, a proposito dei redditi mobiliari i cap. XX e XXI.

sul secondo sta appunto nella possibilità che esso offre di trattare, per sè stesso, ogni singolo caso di esenzione o di sgravio tributario; mentre l'imposta progressiva, essendo uniforme e meccanica, è anche meno aderente alle differenze della realtà e provoca reazioni di principio, contro pericoli imprecisati e imprevedibili.

LIBRO TERZO

IL
SISTEMA
DELLE
IMPOSTE
DIRETTE



CAPITOLO XVI.

IMPOSTA FONDIARIA

SOMMARIO: Oggetto e soggetto dell'imposta. — Gli elementi del reddito fondiario. — Il reddito dominicale. — Questione del profitto agricolo. — La epurazione del reddito fondiario secondo la legge catastale italiana.

§ 129. — La teoria generale dell'imposta — a differenza della tassa — deve completarsi con l'esame dell'organismo delle singole imposte dirette e indirette.

Nel trattare della teoria della tassa non entrammo, nello studio delle singole tasse, ma ci limitammo a prendere da ciascuna quegli elementi positivi, che erano utilizzabili per la costruzione della teoria generale.

La ragione di ciò è che la tassa non fa parte di un tutto organico, ma sta per sè, è il prezzo di ogni singolo servizio speciale, che trova la sua spiegazione nella teoria generale. Non altrimenti, in economia privata, si fa la teoria generale del prezzo, ma non la si completa con l'esame del prezzo del grano, del ferro, del cotone e via dicendo, quantunque dall'andamento di questi si traggono elementi per costruire, confermare o criticare la teoria generale.

Diversamente è dell'imposizione, in cui al costo totale dei servizi pubblici generali si contrappone il getto totale delle imposte; così che ciascuna di queste non sta per sè, ma fa parte di un tutto, cioè di un *organismo tributario*, la cui formazione storica e teorica è dominata da alcuni principii direttivi.

Ciò porta a dovere giudicare i rapporti di reciproca dipendenza e integrazione che intercedono tra le varie imposte, per vedere se esse formano l'organismo di cui già si è parlato (Cfr. § 110).

Trattasi quindi di un esame critico più che descrittivo, che può essere contenuto entro stretti confini, quanto basti perchè l'esame proceda su terreno concreto.

Ora, è un fatto che tutte le imposte in tutti i paesi moderni gravano sul reddito, con strutture tecniche non profondamente diverse, così che, prendendo le mosse dal sistema tributario italiano, anzi soltanto dalle imposte che ne formano l'ossatura principale, ci è facile di risalire alla discussione dei problemi che sono comuni a tutti i sistemi tributari degli Stati moderni.

In Italia il reddito nazionale è stato diviso nel reddito fondiario, nel reddito edilizio e nel reddito mobiliare, che a sua volta è suddiviso nel reddito di capitale, nel reddito industriale, nel reddito professionale e in quello di lavoro.

È una classificazione che risponde abbastanza bene alla presente divisione delle attività produttrici e dei gruppi produttori ed offre una trama soddisfacente al sistema vigente delle relative imposte.

A questa è stata aggiunta un'imposta complementare sul reddito globale di ogni cittadino.

§ 130. - IMPOSTA FONDIARIA. — L'imposta sui terreni o sul reddito fondiario, è regolata dalla legge del « conguaglio provvisorio » del 14 luglio 1864, e dalla « legge sul riordinamento dell'imposta fondiaria » del 1° marzo 1886, oltre alcune leggi minori, che apportano modificazioni di ordine secondario.

Bisogna prima definire la base dell'imposta, ossia il reddito fondiario imponibile, e il debitore dell'imposta: l'oggetto e il soggetto dell'imposta.

La legge 1° marzo 1886 dice: « La rendita imponibile è quella parte del prodotto totale del fondo, che rimane al proprietario, netta delle spese e perdite eventuali ».

La parola « rendita » è intesa nel senso di reddito, non di rendita ricardiana (1).

Ciò detto, la definizione della legge è conforme ai concetti precedentemente esposti, in quanto base dell'imposta è il reddito che resta al proprietario, dopo dedotte dal reddito *totale* le spese, cioè le quote spettanti ad altri agenti esterni e interni della produzione. Le deduzioni a titolo di perdite eventuali richiederanno una speciale spiegazione.

Dunque, la legge considera il proprietario come capo dell'azienda e soggetto dell'imposta, e il suo reddito come l'oggetto dell'imposta.

Teoricamente il prodotto della terra può dividersi in cinque parti: la rendita in senso tecnico o rendita ricardiana; l'interesse del capitale permanentemente investito; l'interesse del capitale d'esercizio; il profitto dell'impresa; il salario.

Nel capitale permanentemente investito si suole comprendere il capitale di miglioria, speso nelle culture a lunga e lunghissima scadenza. Ma a rigore, il capitale permanentemente investito consiste delle spese di bonifica, dissodamento, drenaggio, ecc., che sono indispensabili per mettere il terreno in condizione preliminare di ricevere qualunque specie di cultura.

Può convenire di tenerlo separato dal capitale di miglioria; il quale può in qualche misura sottrarsi alle vicende dei prezzi, poichè le culture sono suscettibili di essere mutate, o allargate o ristrette, e i lavori agricoli possono essere fatti con maggiore o minore intensità e dispendio; mentre il capitale permanentemente investito è una quantità relativamente fissa, per sè e per le spese di manutenzione, resta legata alla sorte della rendita e subisce con essa le vicende dei prezzi.

Ciò premesso, si tratta di definire quali dei cinque elementi

(1) Qualcuno è incorso in questo errore. Per convincersene basta notare che il Prof. MESSEDAGLIA, relatore della legge, comprende nel reddito dominicale la rendita propriamente detta, non che gl'interessi del capitale permanentemente investito, in cui sono anche inclusi gli interessi del capitale di miglioria, e che la somma di questi interessi, secondo la sua opinione, supera l'ammontare della rendita. La parola *rendita* è presa dai vecchi catasti e risponde alla nomenclatura corrente popolare.

del reddito fondiario spettano al proprietario, e formano l'oggetto dell'imposta.

Vi sono due tendenze nella dottrina e nella legislazione. Una vorrebbe limitato l'oggetto dell'imposta a quella parte del totale reddito che è la «rendita». I nostri legislatori, sotto l'influenza delle dottrine ricardiane, orientati verso una classificazione delle imposte fondata sulla teoria economica della ripartizione del prodotto, intesero di assegnare *a priori* all'imposta fondiaria il compito di colpire la rendita, come la sola parte teoricamente spettante al proprietario, e all'imposta mobiliare il compito di colpire distintamente il profitto, l'interesse e il salario, anche se provenienti dall'industria agricola, nelle mani rispettivamente dell'imprenditore, del capitalista e del lavoratore.

Ma a siffatta costruzione teorico-astratta, che ha un valore di tendenza, ha resistito la realtà economica.

Anzitutto, la scienza post-ricardiana ha messo in luce, che il fenomeno della rendita non è confinato alla terra, ma si estende a tutti i campi dell'attività produttrice. È diverso, a parità di costo, il rendimento delle diverse miniere; diversa la forza utilizzabile dei diversi corsi d'acqua; diversa la fertilità dei diversi intelletti umani.

Quindi un'imposta limitata alla rendita dovrebbe estendere la sua azione ad ogni reddito industriale e professionale, in cui esistono elementi di rendita.

Veniva così a mancare a quella classificazione la prima base teorica: la rendita limitata alla terra.

Ma essa si è poi definitivamente urtata contro il fatto, che la divisione concreta del lavoro non ha, o non ha ancora realizzato, nell'agricoltura, le categorie logiche della rendita, del profitto e dell'interesse, nella misura in cui le ha realizzate nelle industrie manifattrici.

Bisogna perciò, secondo un principio già chiarito (cfr. § 119), esaminare se, e in che misura, alla divisione astratta del prodotto terriero in rendita, profitto, interesse e salario, risponde la effettiva divisione personale degli agenti della produzione, che necessariamente varia da paese a paese e da epoca ad epoca.

§ 131. - REDDITO DOMINICALE. — Prendendo le mosse dai vecchi contratti di enfiteusi, il proprietario della terra e il proprietario del capitale permanentemente investito appaiono persone distinte. Ma tale separazione non ha potuto mantenersi a lungo, come mostra la evoluzione che han subita appunto i contratti enfiteutici, decimali ed altri; i quali han finito, con la commutazione e poi col riscatto, a compenetrare nell'utilista la qualità di unico proprietario.

Ora, si suole chiamare, nella dottrina, « reddito dominicale » la somma della rendita della terra e degl'interessi del capitale immobilizzato in essa. E gli economisti aveano accettato che il reddito dominicale, non più la sola rendita, dovesse formare la base della fondiaria. Ma il reddito dominicale era per essi ancora una categoria logica, cioè rappresentava non quel che *di fatto* restava al proprietario, ma quel che *di diritto* gli spettava in quanto proprietario. Quindi bisognava sempre dedurre dal prodotto totale della terra l'interesse, il profitto e il salario, per definire la base dell'imposta fondiaria.

Ma anche questa più modesta costruzione astratta ha dovuto cedere di fronte alla realtà.

Come, prima, alla rendita fondiaria si era dovuto aggiungere l'interesse del capitale permanentemente investito, così, dopo, non si è potuto completamente separare il reddito dominicale dal profitto e dall'interesse di ogni specie di capitale investito nella terra.

Infatti, il capitale di miglioria ha seguito ben presto la sorte del capitale permanentemente investito.

Un esempio tipico di divisione personale tra proprietario e imprenditore agricolo si ha nelle antiche concessioni parziarie di carattere enfiteutico. Ma, anche allora, la divisione non ha potuto mai essere perfetta, poichè la *rendita fondiaria* dipende dalla fertilità della terra in funzione della *qualità* delle culture; cioè, un terreno a grano può non dar rendita; messo a vigneto può darne una elevatissima. Quindi chi ha diritto alla sola rendita e difende la rendita non può disinteressarsi dalle culture. E si ha a conferma che nelle antiche concessioni enfiteutiche il

proprietario imponeva al concessionario l'obbligo di determinate migliorie.

Se non che, sono noti gl'insuperabili contrasti d'interessi che nella esecuzione del contratto seguirono tra concedente e concessionario, e che ostacolarono i miglioramenti delle culture e l'incremento della produzione, fino a che non si abolirono quelle forme contrattuali di proprietà divisa e non fu dato al domino utile il diritto di riscattare la nuda proprietà e diventare unico proprietario.

Conseguenza ultima della riforma fu che il capitale di migliorie si consolidò con la proprietà della terra e del capitale permanentemente investito e che anche gl'interessi di esso entrarono a far parte del reddito dominicale e ad essere soggetti all'imposta fondiaria.

§ 132. — Resta la questione del profitto agricolo, che spetta a chi ha la suprema direzione e responsabilità dell'impresa, nonchè la questione del capitale di esercizio e quella del lavoro.

La presenza del mezzadro, ma soprattutto del fittuario, ha fatto nascere l'idea che il proprietario non abbia funzione di imprenditore, e questa opinione è avvalorata dal fatto, che egli non è di regola agente diretto o presente della produzione agricola. Si può teoricamente immaginare un vero imprenditore, che paghi al proprietario l'uso della terra e del capitale permanentemente investito e lo disinteressi dalle vicende del prodotto. In questa ipotesi l'imprenditore sarebbe il capo responsabile dell'azienda e dovrebbe essere il subietto dell'imposta. Il proprietario prenderebbe la figura del capitalista che presta il capitale-terra e si assenta dalla impresa.

Ma questa costruzione teorica non corrisponde alla realtà storica, o vi corrisponde in qualche caso eccezionale, come potrebbe essere quello delle grandi affittanze. Infatti il medio e piccolo proprietario non può disinteressarsi — anche là dove l'affitto prevale sulla mezzadria — dal come la terra sarà sfruttata durante il processo produttivo. Se il capitalista presta all'imprenditore 100.000 lire, alla scadenza del termine convenuto riceverà

100.000 lire. Ma se il proprietario presta la terra, è sicuro di ricevere in restituzione la stessa superficie; ma depauperata di valore. In breve, il proprietario non può disinteressarsi dall'impresa ed è perciò sempre imprenditore, anche se divide l'impresa con altre persone.

L'evoluzione storica dei vecchi contratti enfiteutici è stata determinata anche, e forse soprattutto, dall'interesse che avea il colono di conquistare la direzione dell'impresa. Il concessionario che riscatta il canone mira ad acquistare la piena padronanza di dirigere l'azienda a suo modo, senza le ingerenze padronali, che non erano eliminate dalla semplice commutazione della prestazione parziaria in canone.

Dunque la figura del proprietario odierno si avvicina sempre più a quella del proprietario-imprenditore, che non a quella del proprietario-capitalista.

Di fronte a lui, il mezzadro è un assuntore a cottimo dei lavori di esecuzione ed opera sotto la direzione superiore del proprietario (1). Nè diversa è la posizione del fittuario, quantunque questi goda maggiore libertà di movimenti in confronto del mezzadro. I contratti di affitto, specialmente in certe regioni d'Italia, regolano, fin nei più minuti particolari, come il fittuario debba condurre i fondi, come debba osservare i turni, concimare, ecc.; il che dimostra che la direzione suprema resta al proprietario.

Però il mezzadro e il fittuario sono pure, limitatamente alla organizzazione del lavoro di esecuzione, imprenditori. In realtà sono imprese minori nella più grande impresa; e perciò nel compenso del fittuario e del mezzadro vi è tutta la parte del salario, ma vi sono anche elementi — più o meno estesi, secondo gli usi locali — di profitto.

Ammesso che l'impresa si divide tra proprietario e fittuario o tra proprietario e mezzadro, in proporzione variabile da luogo a luogo, ciò spiega come anche il capitale di esercizio sia

(1) In questo senso si è pronunziata anche la magistratura.

fornito dai due organi, tra cui si divide l'impresa. Di fatto e di regola nell'agricoltura italiana il capitale di esercizio è contribuito dal proprietario e dal mezzadro, o dal proprietario e dal fittuario. La figura distinta del capitalista è ancora lontana dall'agricoltura italiana.

La conseguenza di quanto si è detto è che il reddito dominicale della nostra legge non è più un'astrazione economica a cui i nostri primi legislatori pensavano di contenere la parte spettante di diritto al proprietario; ma è tutta la parte del reddito, che di fatto va a lui in base al contratto, ed in cui si comprendono la rendita, gl'interessi del capitale permanentemente investito, gl'interessi o parte degl'interessi del capitale di migliorìa, il profitto o parte del profitto, nonchè gl'interessi o parte degl'interessi del capitale di esercizio.

Si escludono soltanto i salari, anche se il proprietario è coltivatore diretto. Il che risponde al fatto che, di regola, dappertutto il salariato è persona distinta dal proprietario. Distaccando da questi il mezzadro e il fittuario, si distacca implicitamente il lavoratore semplice. Se il proprietario conduce direttamente il fondo, impiega salariati. È raro il caso che il proprietario sia anche lavoratore semplice.

Comunque tale è la figura del proprietario che la legge italiana prende come « tipo » e dichiara soggetto dell'imposta. Considera oggetto, o base dell'imposta, la parte del prodotto totale che di fatto resta al proprietario, dopo aver dedotte le quote che spettano agli altri agenti della produzione, secondo i contratti e gli usi locali (1).

§ 133. - EPURAZIONE DEL REDDITO. — Per accertare quale è di fatto la parte del reddito che resta al proprietario, bisogna

(1) Può essere utile di ricordare che, per gli autori del catasto lombardo-veneto, il reddito dominicale o padronale è quello che *di fatto* spetta al proprietario. Il non aver tenuto distinto il concetto di reddito dominicale in senso teorico (come l'intendeva il MESSEDAGLIA nella sua relazione al disegno di legge catastale) e quello di reddito dominicale in senso concreto (come risulta dalla dizione della legge positiva) ha causato l'errore della nuova imposta sul profitto agricolo, che colpisce il proprietario quando esso conduce direttamente i suoi terreni. È un altro caso tipico di duplicazione.

procedere alla epurazione; cioè bisogna dedurre le parti che di fatto spettano ad altri agenti della produzione e che il fisco troverà nelle mani di questi. Perciò correttamente la nostra legge deduce « le spese di produzione secondo gli usi e le condizioni di ciascun luogo » (1).

Per spese di produzione il legislatore intende: « soltanto « quella parte del prodotto che comunemente, dove è in uso il « sistema di colonia parziaria, viene accordata al colono in compenso delle sue prestazioni e delle spese che deve sostenere « per tutti i lavori occorrenti » (art. 113 del Regolamento).

Questa deduzione rappresenta la parte-salario, oltre gli elementi di profitto e d'interesse come si è detto. « Dedotta questa quota dall'intero prodotto, la residua parte costituisce la rendita padronale lorda » (art. 113).

La frase *rendita padronale lorda* non è felice; ma essa indica soltanto, che non è ancora finito il processo della epurazione. Infatti, altre deduzioni riguardano i canoni per acqua di irrigazione, per opere permanenti di difesa, per reintegrazione delle culture, per spese di amministrazione, ecc. Si tratta sempre di parti del prodotto totale, che il fisco va a ritrovare come reddito, nel bilancio di altri contribuenti.

Invece, non rientrano nel processo della epurazione le quote, che la legge deduce per infortuni atmosferici, meteorologici, vulcanici ecc., poichè esse riguardano l'accertamento del prodotto totale, non la sua ripartizione tra i vari agenti della produzione. È ovvio, cioè, che la grandine diminuisce il prodotto nell'anno in cui l'infortunio avviene. Se l'accertamento fosse annuale e diretto per ogni singolo fondo, non nascerebbe la ragione di questa deduzione media e fissa.

Ma poichè l'accertamento si fa per valori tipici e comprende tutti i fondi e si estende sopra una lunga serie di anni, il legislatore consente la deduzione di una percentuale a calcolo per l'infortunio atmosferico normale, cioè, che suole avvenire una volta nel decennio o nel ventennio. Lo scopo dunque è di ac-

(1) Legge 1^o marzo 1886, n. 3682, art. 14.

certare un valore o prodotto medio, che si avvicini, con sempre maggiore sicurezza, al valore reale. Vi sono poi casi di eccezionali *gravi infortuni non contemplati o previsti nella formazione dell'estimo*, a cui la legge concede moderazioni temporanee d'imposta.

Ora, si noti che nessuna delle riferite deduzioni contempla il profitto agricolo; il che conferma che questo, per quanto spetta al proprietario, è di fatto compreso nel reddito soggetto alla fondiaria.

In altre parole, il totale reddito fondiario è diviso tra il proprietario e il mezzadro, ovvero tra il proprietario conduttore diretto e i lavoratori, non che i fornitori di concimi ecc. Così che, fatta qualche eccezione, può ritenersi che la nostra legge catastale fa la epurazione del reddito fondiario ispirandosi al principio generale secondo il quale nessuna parte di esso sfugga o alla imposta fondiaria o alla mobiliare (1).

(1) Questo principio subisce qualche eccezione. L'una è quella più volte ricordata, che non si consente la deduzione degl'interessi di debiti — nè personali, nè ipotecari — del proprietario, per il concetto che l'imposta fondiaria è reale; il che costituisce una evidente duplicazione. Dall'altro lato, si consente la deduzione degli interessi delle scorte vive e morte; ma poi questi interessi non sono colpiti dall'imposta di ricchezza mobile; il che costituisce una lacuna.

Altra lacuna si ha nella circostanza, che il salario dei lavoratori — dedotto dal reddito fondiario sia indirettamente a traverso il mezzadro, sia direttamente se il proprietario stesso conduce il fondo — non figura nell'imposta mobiliare dove, invece, figura il mezzadro.

CAPITOLO XVII.

ACCERTAMENTO DEL REDDITO FONDIARIO

SOMMARIO: I vari sistemi. — Il metodo catastale pel reddito fondiario. — Funzioni del catasto. — La particella. — Le operazioni geometrico-topografiche. — Le operazioni estimali. — Epoca censuaria. — Critica del catasto. — La sperequazione e la revisione periodica dei redditi. — Imposta di contingente e di quotità.

§ 134. — Definiti l'oggetto e il soggetto dell'imposta fondiaria, diciamo del metodo di accertamento dei redditi imponibili.

Il primo è quello della *dichiarazione*, in cui il contribuente prende l'iniziativa dell'accertamento. La dichiarazione viene controllata dall'agente del fisco e definita, o per accordo bonario tra le parti, o, in via contenziosa, dalla decisione di apposite commissioni amministrative.

Alla dichiarazione si suole contrapporre il sistema della *stima ufficiale*, in cui è l'agente del fisco che prende l'iniziativa dell'accertamento. Contro la stima ufficiale il contribuente può reclamare e iniziare lo stesso procedimento, che finisce o con l'accordo bonario, o con la decisione di apposite commissioni amministrative.

Questi due metodi si basano sul concetto di utilizzare il contraddittorio delle due parti interessate, da cui dovrebbe nascere il risultato più attendibile.

Talvolta, però, si trova più conveniente, non di utilizzare, ma di evitare l'attrito, che in certi luoghi e momenti può assumere forme troppo aspre, sia per soverchia tendenza del con-

tribuente a nascondere il reddito, sia per spirito di sopraffazione da parte dell'agente del fisco.

Si cerca allora di sostituire alla stima ufficiale e alla dichiarazione del contribuente, un metodo « automatico ». Esso si ha quando l'accertamento risulta da indici esteriori e da dati di fatto, che la legge tassativamente prescrive. Così, si può arrivare alla determinazione automatica dei redditi professionali, qualora si stabilisca una classificazione delle professioni e per ogni professione si determini una serie di criteri obiettivi, come la popolazione del centro in cui la professione si esercita, la pigione dell'ufficio e il numero degl'impiegati che si tengono, il numero delle cause iscritte a ruolo per l'avvocato, dei progetti eseguiti per l'ingegnere, ecc. A ognuno di questi dati si assegna un coefficiente di valutazione. Ne risulta automaticamente la stima del reddito professionale. Se ne ha un esempio nell'imposta francese delle patenti.

Similmente, pel reddito dei fabbricati si può ricorrere a indizi e segni esteriori, quali l'area occupata, la cubatura dell'edificio, il numero delle porte e finestre, la lunghezza del fronte sulla strada, la posizione della casa rispetto ai vari centri cittadini.

Per l'imposta fondiaria si è ricorsi al sistema catastale, che è forma tipica e antichissima di accertamento quasi automatico.

Si può notare che il sistema della dichiarazione prevale nei paesi anglo-sassoni e i metodi automatici sono prevalsi e resistono tuttora nei paesi latini. In Italia sono stati abbandonati per l'imposta sui fabbricati e per l'imposta di ricchezza mobile. Rimane per l'imposta fondiaria il sistema catastale.

§ 135. - IL CATASTO. — Il catasto, sfrondato dalle sue funzioni storico-politiche e giuridico-civili, e ridotto al suo carattere prettamente fiscale di metodo di accertamento del reddito fondiario, è un insieme di libri e di registri dai quali risulta: *a*) l'elenco dei proprietari debitori dell'imposta; *b*) il corrispondente elenco dei terreni loro spettanti; *c*) il valore, ossia il reddito dei fondi su cui grava l'imposta.

Il rilevamento dei proprietari e dei redditi può essere fatto in modo più o meno esatto, come si dirà; il che dà luogo ad una serie di tipi catastali dal *descrittivo*, che è fra tutti il meno rigoroso, al *geometrico particellare*, che rappresenta il tipo più esatto e che trova la sua struttura più perfetta nella legge italiana del 1° marzo 1886. Il primo articolo assegna al nuovo catasto due funzioni: una giuridico-civile « di accertare le proprietà immobiliari e tenerne in evidenza le mutazioni », l'altra fiscale « di perequare l'imposta fondiaria » mercè la stima dei redditi, da eseguirsi con metodo uniforme in tutto lo Stato.

Ma l'art. 8 rimanda ad altra legge le riforme occorrenti, per dare al catasto effetti giuridico-civili, così che la legge 1° marzo 1886 si occupa soltanto del catasto fiscale.

Le operazioni catastali si dividono in due categorie: l'una comprende le operazioni « geometrico-topografiche » che debbono dare la misura e la figura dei possessi fondiari, la loro ubicazione, nonché l'indicazione dei possessori; l'altra comprende le operazioni « tecnico-economiche » o più semplicemente « estimali », che servono al metodo adottato per l'accertamento del reddito.

Però tutte le operazioni suppongono una unità catastale, su cui devono essere eseguite.

L'unità catastale si chiama « particella » ed è così definita dall'art. 2 della legge: « La particella catastale da rilevarsi distintamente è costituita da una porzione continua di terreno o da un fabbricato, che siano situati in un medesimo comune, appartengano allo stesso possessore, e siano della medesima qualità e classe e abbiano la stessa destinazione ».

Come si vede, gli elementi sono: 1° la « continuità » del territorio, che può essere interrotta da una strada, da un canale, ecc.; 2° la « proprietà », che può riguardare il comune o il privato; 3° la « qualità di cultura » (vigneto, seminativo, bosco, ecc.); 4° la « classe » ossia il grado di fertilità della terra per ogni qualità di cultura; 5° infine vi è l'elemento della « destinazione », che può riguardare così le estensioni non direttamente coltivate, ma che possono servire all'agricoltura (casa rurale,

strade interne del fondo, ecc.), come le estensioni che non sono coltivate nè servono all'agricoltura, ma che fanno parte del territorio da accatastare (strade pubbliche, canali, fiumi, centri abitati).

Dalla definizione deriva che, quanto maggiore è il numero degli elementi che definiscono la particella, tanto più essa diventa piccola e tanto più conferisce stabilità al catasto, di fronte alle variazioni agricole e territoriali. Degli elementi costitutivi della particella, alcuni, come l'elemento della proprietà, si riferiscono ai fini giuridico-fiscali del catasto; altri, come la qualità e la classe, al fine puramente estimativo del reddito; altri, come l'elemento della destinazione, a fini tecnici, tra cui principale quello che tutta la superficie del territorio dello Stato venga accatastata senza soluzione di continuità.

Le operazioni catastali consistono praticamente nel trasportare sul terreno la definizione della particella.

§ 136. — Può giovare di fermare brevemente l'attenzione sul significato delle singole operazioni.

La prima e fondamentale è la *delimitazione* dei possessi, che consiste nel *riconoscimento* della linea di confine da farsi dai comuni e dai proprietari limitrofi, e, ove sia necessario, nel collocamento dei termini, ossia nella *terminazione*.

La delimitazione è fatta in contraddittorio dei proprietari limitrofi, che sono invitati dalla commissione peritale a presenziare le operazioni; ma non ha valore giuridico-civile, nè per la persona del proprietario, nè per l'oggetto della proprietà. La nostra legge espressamente prescrive, che la commissione peritale, in caso di dissenso e di mancato accordo tra i proprietari limitrofi, o in caso di loro assenza, non sospende le operazioni, ma le prosegue *giusta lo stato di fatto* e per gli effetti del rilevamento, senza pregiudizio delle ragioni di diritto (1).

(1) Quindi non occorre che l'intestatario sia il vero proprietario; basta che sia la persona che di fatto è nel possesso del fondo. Similmente il verbale di delimitazione, anche quando sia stato sottoscritto dalle parti, fa prova dello stato di fatto e non dello stato di diritto, perchè questa è la intenzione che la legge assegna ai proprietari.

Con la delimitazione è identificato il terreno su cui grava l'imposta. Se per l'accertamento del reddito si ricorresse alla dichiarazione del contribuente, o al contratto d'affitto, le operazioni catastali sarebbero qui finite, poichè la dichiarazione, o il prezzo di locazione, si riferirebbe appunto al reddito globale della proprietà.

Invece, la nostra legge ha adottato a metodo di accertamento la stima per analisi peritale; ed è da ciò che deriva la necessità delle ulteriori suddivisioni in qualità e classi della superficie delimitata. Delle molteplici particelle il perito fa il rilevamento, che consiste nella misura e nella figura della superficie con che si ha la « mappa » particellare.

Con la mappa hanno termine le operazioni geometrico-topografiche (1).

§ 137. — Esaurito il rilevamento particellare, si passa alle operazioni « tecnico-economiche » o estimali.

Quindi la loro firma significa riconoscimento dello stato di fatto, senza pregiudizio delle ragioni di diritto.

Ma ciò non basta per assicurare al fisco la riscossione della imposta e per allontanare ogni pericolo di duplicazioni a danno dei contribuenti.

(1) Nel rilevamento particellare sono comprese, come si è detto, tutte le unità, anche quelle non agricole; d'onde segue che la giustapposizione coordinata di tutte le singole mappe costituisce la mappa generale del comune, senza soluzione di continuità.

Infine, la nostra legge vuole che le mappe siano collegate a punti trigonometrici. Ciò suppone che le operazioni del rilevamento siano appoggiate alla triangolazione del territorio che si deve accatastare.

La triangolazione consiste di un sistema di triangoli di primo, secondo, terzo, quarto ordine, in cui si racchiude tutto il territorio da accatastare. I vertici di questi triangoli forniscono i punti di riferimento di tutte le particelle accatastate, e servono al più esatto orientamento e collegamento delle mappe.

Con i punti trigonometrici di riferimento e con la mappa particellare si è sempre in grado di ripristinare il fondo nel punto esatto in cui trovavasi, qualunque siano stati gli spostamenti sopravvenuti per alluvioni, corrosioni, usurpazioni.

In contrapposto al catasto geometrico particellare, che dà il massimo di esattezza, ci si può meglio rendere conto di quello che sia un catasto descrittivo, di cui è esempio quello proprio dello Stato ex-napoletano. Vi si trovano tutti gli elementi del catasto geometrico, ma essi hanno valore di approssimazione. Così, si dà l'estensione del fondo e la suddivisione in qualità e classi, ma queste non risultano da misure e rilievi geometrici, sibbene dalla utilizzazione agricola, approssimativamente valutata da periti, in ragione degli ettoltri di grano seminati, del numero di alberi piantati, della quantità di bestiame alimentata. I confini sono dati con indicazione generica dei nomi dei proprietari limitrofi, oppure del nome delle vie pubbliche o vicinali; ma non si ha la « mappa ».

La stima può essere *sintetica o analitica*.

Si ha il sistema sintetico quando il reddito del fondo viene ricavato dal contratto di locazione, e, in via di controllo, dai contratti di compra-vendita, di divisioni ereditarie, di ipoteche, ecc. Il metodo si chiama sintetico, perchè il prezzo di locazione, su cui le parti hanno convenuto, è la sintesi del calcolo analitico, che ogni parte ha fatto per conto suo intorno alla produttività del fondo e alle spese di cultura. Il prezzo di locazione, debitamente controllato, è il prezzo economico di mercato, e dovrebbe essere preferito alla stima peritale. Esso inoltre renderebbe superflue le operazioni di qualificazione e classificazione dei possessi, economizzando le spese relative.

Senonchè, il contratto di locazione non vige come regola in tutte le regioni d'Italia. Quindi, per seguire un metodo uniforme di stima in tutta Italia, la legge ha preferito il sistema analitico. Il quale, prescindendo dai contratti o ricorrendo ad essi solo come a un dato di controllo, fa l'accertamento del reddito fondiario a mezzo di stima diretta peritale. Questa consiste nel ricercare il quantitativo della produzione in natura e poi i prezzi di vendita relativi, per determinare il reddito totale, da cui si deduce la spesa di produzione e si ottiene il reddito imponibile.

Dato il grandissimo numero delle particelle, non sarebbe praticamente possibile che si facesse la stima *diretta* di ognuna di esse. Pertanto si procede per stima *indiretta* accertando, comune per comune, il reddito imponibile di alcune particelle-tipo, indi riportandolo alla unità di misura ettaro, e in fine estendendolo, in ragione della loro estensione, a tutte le altre particelle, che non furono prese in esame diretto (1).

(1) Ecco brevemente come si procede. In ogni comune, in cui si suppone già fatto il rilevamento particellare, il perito sceglie un piccolo numero di particelle-tipo, preferendo quelle che rappresentano lo stato di ordinaria e duratura coltivazione secondo le condizioni locali, ed escludendo le particelle che rappresentano straordinaria diligenza o trascuranza del proprietario. Dopo di che, deve ricercare il prodotto in natura delle particelle-tipo nel dodicennio 1874-85, e deve farne la media, riportandola ad ettaro. Così troverà che un ettaro di vigneto di prima classe produce in media, per es., 40 quintali di uva, un ettaro di vigneto di seconda classe ne produce 30, e così di seguito per le altre classi di vigneto e per tutte le altre qualità e classi.

Ciò fatto, passa alla ricerca del corrispondente prezzo dei vari prodotti nel dodicennio 1874-85. Ma poi, invece di fare la media dei 12 anni, la legge vuole che faccia

A questo punto si vede chiaro, che il catasto porta logicamente con sè il metodo di stima per valori medi o tipici.

Sappiamo che il valore medio si distacca in più o in meno dai casi individuali e crea rendite del contribuente, positive a favore dei più diligenti e negative a danno dei più negligenti. Sulla base del reddito medio per ettaro e per particelle-tipo la ripartizione dell'imposta offende il principio della eguaglianza, perchè, di fatto, i redditi inferiori alla media pagano più dei redditi che la superano.

Il trattamento differenziale non intende essere premio per gli uni e punizione per gli altri, nè costituisce lacune o duplicazioni d'imposta; è un inconveniente tecnico, che nasce dal sistema catastale, ma che si ritiene compensato dal maggior beneficio che il catasto assicura alla totalità dei contribuenti.

Per attenuare poi il distacco tra il valore tipo e i singoli casi concreti, la nostra legge vuole che il tipo sia scelto in ogni comune; e poi, ancora, in ogni qualità e classe. Con queste qualificazioni, il reddito medio della particella-tipo deve ritenersi assai vicino alla realtà, così che le rendite positive e negative del contribuente sono ridotte al minimo necessario. Nei rapporti col fisco, l'accertamento per valori tipici non ne menoma i diritti, perchè il valore medio elimina le quantità in più e le quantità in meno e si presume che queste si eguagliano. Poichè se non si eguagliano, basta rialzare o ribassare la media, per riscuotere dai

la media dei 3 anni di minor prezzo compresi nel dodicennio, e che questa media attribuisca alla media della produzione in natura, tenendo anche conto del disaggio medio della carta moneta.

Il triennio di minimo prezzo fu consigliato da un criterio di moderazione, per tacitare gli allarmi dei proprietari fondiari, ed anche perchè il dodicennio 1874-85 fu un periodo di prezzi elevati. Quanto alla traduzione dei prezzi cartacei in prezzi aurei, la misura fu resa necessaria dal fatto, che si usciva dal regime del corso forzoso, e si andava incontro ad un regime di prezzi aurei.

Con questo procedimento il perito costruisce la « tariffa generica di qualità e classe », che fornisce il reddito attribuito, in ogni comune, ad un ettaro per ogni qualità di cultura e per ogni classe di terreno. Questa tariffa viene automaticamente applicata a tutte le particelle del comune, in ragione della loro superficie.

Nello stesso modo si costruisce la tariffa delle quote che vanno dedotte dal reddito totale, per tradurlo in reddito imponibile. Anche per le deduzioni è prescritto che deve prendersi a base la media delle spese sostenute dalla generalità dei possessori, senza tener conto di quelle eccezionali in più o in meno, derivanti da cure straordinarie o da cattiva amministrazione.

due la somma che si riscuoterebbe separatamente, se ognuno pagasse in proporzione del suo reddito effettivo individuale.

§ 138. — Poichè il catasto richiede molte decine di anni per essere completato, si presenta la questione dell'« epoca censuaria » a cui il perito deve riportare le operazioni catastali. Si ha il sistema dell'epoca censuaria *fissa*, quando si fa obbligo al perito di riportarsi ad un dato momento, o anno, o gruppo di anni, prescindendo dalle condizioni di fatto, in cui si trova il fondo all'atto del rilevamento. E si ha il sistema dell'epoca censuaria attuale, quando si fa obbligo al perito di rilevare il fondo come lo trova nel momento in cui inizia le operazioni.

Ora, per le operazioni geometrico-topografiche, la nostra legge adotta il sistema dell'attualità; poichè se il perito si riportasse, per la misura e la figura, a quel che i fondi erano al 1° marzo 1866 o in qualunque anno precedente, il rilevamento, a catasto compiuto, nella sua totalità non corrisponderebbe più al vero.

Ma per le operazioni estimali, come si è visto, la nostra legge adotta l'epoca censuaria *fissa*; poichè riporta a tre anni del dodicennio 1874-85 la stima del reddito per tutti i possessi. Questa disposizione, che è stata causa di aspro risentimento per parte degli interessati ogni volta che i prezzi medi del dodicennio riuscivano maggiori degli attuali, è nondimeno disposizione fondamentale del catasto, poichè dalla sua osservanza dipende, se sarà frodato o raggiunto lo scopo della perequazione fondiaria. Il catasto dovrebbe essere una fotografia istantanea dello stato dei fondi e della loro produzione; invece le operazioni catastali sono lunghissime, quindi solo riportandosi, nella stima, ad un'epoca censuaria *fissa* per tutti i proprietari, si può raggiungere un risultato perequato dell'imposta fondiaria.

§ 139. - CRITICHE AL CATASTO. — Furono sempre aspre le critiche mosse al catasto considerato quale mezzo di stima del reddito fondiario, ossia quale mezzo per perequare l'imposta fondiaria.

In primo luogo, dato il lunghissimo tempo che occorre per completare il catasto, e data, invece, la rapidità con cui oggi i terreni cambiano di proprietario e le culture si rinnovano e si trasformano, il catasto diventa un metodo sempre più insensibile a seguire le vicende dei redditi fondiari. Un catasto completato è un catasto che non rispecchia più la realtà.

In secondo luogo il catasto richiede spese ingenti, non giustificate dall'imperfetto risultato fiscale. Ma a quest'ultima critica è facile rispondere, che il catasto può avere anche funzioni giuridico-civili e che le spese vanno messe in rapporto anche con questa seconda e relativamente maggiore utilità che si attende dal catasto.

Senonchè, per il « catasto giuridico » le operazioni necessarie e sufficienti sono quelle della delimitazione dei possessi e della triangolazione del territorio. Il che rafforza, se mai, la prima critica, in quanto sull'accertamento delle proprietà e dei proprietari si può impiantare il sistema della dichiarazione del contribuente. Se, infatti, il sistema della dichiarazione funziona da molto tempo per i redditi mobiliari, *a fortiori* funzionerà per l'accertamento del reddito fondiario, poichè per questo è più facile controllare la verità della dichiarazione.

D'altro canto, la dichiarazione dovrebbe essere fatta da parecchi milioni di proprietari, e controllata rispetto a milioni di dichiaranti. Nè deve credersi che, col sistema della dichiarazione, si avrebbe maggiore affidamento di perequazione *nei riguardi dei singoli proprietari*. Poichè, è vero che il catasto compiuto non corrisponde più all'effettivo reddito attuale dell'intero paese, ma non è sperequato nei riguardi dei singoli proprietari, il cui reddito fu stimato riferendosi per tutti alla stessa epoca censuaria.

Val la pena di riportare una ministeriale del 10 marzo 1808, con cui il governo napoletano dava istruzioni per le operazioni estimali: « Se gli estimatori fossero obbligati di fare un apprezzamento distinto di ciascuna proprietà, e di dichiarare con un giudizio separato ciò che questa proprietà offre di materia imponibile, non si vedrebbe mai la fine di questo lavoro; e ciò sa-

rebbe il male minore. Il gran male sarebbe, che ciascun proprietario potrebbe tentare di corrompere l'arbitro o gli arbitri delle valutazioni. Ciascuno di questi arbitri, anche il più incorruttibile, non potrebbe essere sicuro della propria imparzialità, poichè il nome del proprietario, l'interesse dei parenti, degli amici, dei grandi, dei ricchi, dei potenti, dei nemici, dei malevoli, spingerebbero inevitabilmente ai riguardi, agli arbitrii, ai favori, ai rigori » (1).

A questa considerazione bisogna aggiungere l'altra, che i proprietari fondiari, a differenza dei proprietari di case e dei possessori di redditi mobiliari, sono disseminati e troppo disorganizzati per tentare qualunque legittima difesa contro l'eccessivo zelo e talvolta le sopraffazioni degli agenti del fisco, che sono invece armati dalla legge di mezzi che di fatto sottraggono il contribuente al suo giudice ordinario.

Queste ultime considerazioni, a nostro avviso, superano la forza delle altre contrarie, e persuadono che il sistema catastale, cioè la tariffa generica di qualità e classe, obbiettiva e uniforme, rappresenti, per l'accertamento del reddito fondiario, il sistema ancora preferibile.

A rafforzare questa conclusione, soccorre un'ultima osservazione. Ciò che veramente rende inadeguato il sistema catastale, è la difficoltà di rivedere a brevi periodi gli estimi originari. Ora, per l'aggiornamento della tariffa generica di qualità e classe, non occorre rifare *ex novo* le operazioni catastali; ma basta modificarla a periodi, seguendo le oscillazioni dei prezzi. E similmente si possono seguire le trasformazioni delle culture, obbligando alla denuncia i proprietari fondiari e modificando a brevi intervalli il relativo classamento.

Il catasto sarebbe rifatto a comodo, a periodi più lunghi.

§ 140. — Contro il catasto, anzi più specialmente contro la legge catastale del 1886, si è anche sostenuto la inutilità di una legge di perequazione, facendo appello al principio del conso-

(1) Citata dal MESSADAGLIA nella relazione parlamentare preposta alla legge 1º marzo 1866.

lidamento, per cui le sperequazioni originarie si sarebbero venute eliminando a traverso le compra-vendite e le divisioni ereditarie. Non occorre entrare in merito dell'argomento, per dimostrare che in Italia i passaggi di proprietà, data la troppo recente abolizione della manomorta e dei maiorascati, non avevano potuto operare la perequazione di fatto tra gli attuali proprietari. Men che mai, se si pensa alla sperequazione estrema esistente tra i varî compartimenti catastali, conseguenza di estimi eseguiti in epoche diverse e con metodi disformi.

Invece, dobbiamo riportarci al principio più generale, secondo il quale « ogni reddito imponibile deve essere periodicamente riveduto ». Questa norma è scritta in ogni legge d'imposta, e fa sì che l'imposta, pur conservando costante la percentuale, segue le oscillazioni periodiche dei redditi. Così, se il reddito della terra è nel complesso cresciuto, bisogna che anche il gettito dell'imposta nel complesso cresca; il che si ottiene con la revisione periodica dei redditi. Il consolidamento può perequare l'imposta tra possessore e possessore, ma non può aumentare il gettito totale, nel caso sia cresciuto il reddito totale delle terre.

In conclusione, la legge del 1886, con la frase non felice di « perequazione dell'imposta », ha inteso dire semplicemente « revisione dei redditi fondiari ». La sperequazione, esistente tra gli antichi Stati composti a unità territoriale, era, se mai, una ragione di più per compiere la revisione dei vecchi estimi.

§ 141. - CONTINGENTE E QUOTITÀ. — Accertato il reddito, si tratta di fissare il debito tributario del contribuente verso lo Stato. Il che può farsi in due modi: o fissando il debito tributario globale di una categoria di contribuenti, nella specie dei proprietari fondiari: oppure fissando la percentuale del debito tributario di ogni singolo contribuente. Nel primo caso si ha l'imposta detta di « contingente » o anche di « ripartizione »; nel secondo l'imposta di « quotità ».

Il problema è di ordine generale e riguarda la ripartizione di tutte le imposte; ma acquista un maggior interesse e riesce

meglio chiarito se si studia riferendolo all'imposta fondiaria italiana, che per la legge del 1864 era di contingente e diventò di quotità con la legge del 1886.

La legge del 1864 all'art. 1° stabilisce « il principale contributo fondiario... è fissato in 110.000.000 ». La legge del 1886 all'art. 46 fissa « l'aliquota del 7 % sul reddito imponibile », aliquota che fu di poi alquanto aumentata.

I 110 milioni sono il contingente nazionale, a carico di tutte le proprietà soggette all'imposta prediale.

Il contingente nazionale viene ripartito in nove contingenti compartimentali: cioè Piemonte, Lombardia, Parma e Piacenza, ex-Ducato di Milano, Toscana, ex-Pontificio, Provincie napoletane, Sicilia, Sardegna. All'interno di ogni compartimento, il relativo contingente è ripartito tra i singoli contribuenti, in base agli accertamenti individuali del rispettivo vecchio catasto locale. Così, all'ultimo stadio della ripartizione, si arriva all'aliquota o percentuale del reddito, che è eguale per tutti i contribuenti di uno stesso compartimento. Come si vede, il problema sta nel far la divisione del contingente nazionale tra i nove compartimenti.

Nel sistema di quotità, invece, la legge stabilisce l'aliquota che è fissa e uguale per tutti i singoli contribuenti dello Stato; e si risale in via di previsione al gettito totale, cioè al contingente che lo Stato vuol ricavare dall'imposta. In un sistema si comincia dal contingente per finire alla quotità, nell'altro si comincia dalla quotità per finire praticamente al contingente.

Su questa differenza di procedura si sono fatte questioni esagerate, poichè non vi è una notevole differenza, nè teorica, nè pratica; con l'uno e con l'altro sistema si ottiene quel risultato globale che si vuole ricavare dall'imposta.

L'unica differenza è questa: che nel sistema del contingente « le quote non esatte per qualsiasi motivo di scarico o di moderazione, accordata a singoli contribuenti, o in altro modo non esigibili, saranno compensate all'erario nell'anno successivo, in aumento dei contingenti compartimentali ». È questo il cosiddetto

principio della reimposizione, che accenna ad una specie di obbligazione solidale, esistente tra i contribuenti del gruppo.

Senonchè, allo stesso risultato si può sempre arrivare col sistema della quotità, aumentando, nell'anno seguente, l'aliquota per compensare lo sgravio concesso nell'anno precedente.

§ 142. — Ciò premesso, la ragione che spiega il prevalere di un sistema sull'altro non può essere che tecnica.

Se si è proceduto prima all'accertamento *individuale* dei redditi di tutti i cittadini componenti lo Stato, la imposta nasce naturalmente di quotità. Condizione necessaria e sufficiente dell'imposta di quotità è che si abbia il *dato* del reddito individuale, rilevato con metodo uniforme in tutto lo Stato.

Ora, vi hanno casi in cui questo non può rilevarsi con sufficiente rapidità ed è, invece, più facile accertare il reddito globale di una regione, di un compartimento, di una provincia, in confronto di altre regioni, compartimenti e province. Di qua nasce logicamente l'imposta di contingente.

Si può avere una riprova di ciò, esaminando brevemente la legge per il conguaglio provvisorio del 1864.

Dopo l'unificazione dello Stato, vigevano in Italia 22 catasti diversi, che furono poi ridotti a 9 tipi principali, quanti appunto sono i compartimenti catastali. Ogni catasto dava, naturalmente, il reddito individuale dei singoli proprietari compresi in un compartimento; ma questi dati non erano comparabili da compartimento a compartimento, perchè ognuno dei relativi catasti risaliva ad epoca diversa ed era stato fatto con metodi diversi. Perciò si riteneva pacificamente che, p. cs., il reddito fondiario del catasto dell'ex-Napolitano non fosse comparabile col reddito fondiario del catasto del Lombardo-Veneto.

Per renderli comparabili fu appunto promesso il nuovo catasto, fin dal primo nascere del nuovo Stato; ma, in attesa della grande opera, bisognava perequare le vecchie imposte fondiarie con mezzi più rapidi e, sia pure, provvisori. A questo fine si pensò di rendere comparabili i redditi catastali *globali*

dei singoli compartimenti, mercè coefficienti di correzione debitamente appurati. Se ne adottò più di uno; ma val la pena, anche solo a titolo di esempio, di fermarsi al più importante.

Si cercò di stabilire quale fosse, in ogni compartimento, la percentuale di scarto tra il reddito globale catastale e quello attuale reale, ricavando quest'ultimo dai contratti di affitto, di compra-vendita, di divisioni ereditarie.

Pongasi, per esempio, che, in un compartimento, dallo spoglio di un numero adeguato di contratti fosse risultato, per i fondi presi in esame, un maggior reddito medio del 20% in confronto del corrispondente reddito catastale. Operando per grandi numeri il 20% diventa il coefficiente di correzione e di aggiornamento per l'intero compartimento.

Procedendo nello stesso modo, suppongasì si fosse trovato, per un secondo compartimento, il coefficiente del 10%.

Bastava aumentare del 20% il reddito catastale del primo compartimento e del 10% quello del secondo, per rendere comparabili i rispettivi redditi globali.

Su questa base e utilizzando altri dati di controllo, che non mette conto di esaminare, la legge del 1864 adottò l'imposta di contingente, ripartendo il contingente nazionale tra i nove compartimenti, in proporzione dei loro redditi globali aggiornati. Come si vede, la perequazione per compartimenti non è ancora la perequazione per singoli contribuenti, senza di che non può dirsi che l'imposta sia ripartita egualmente tra tutti i cittadini. La legge ricordata del « conguaglio provvisorio » lasciava sussistere la sperequazione interna in ogni compartimento, in attesa che il nuovo catasto fornisse il dato del reddito individuale in tutto il regno, e trasformasse l'imposta provvisoria di contingente in imposta definitiva di quotità (1).

(1) La legge del 1886 fissò nel 7% l'aliquota dell'imposta spettante allo Stato. Ma detta aliquota fu successivamente alquanto elevata. Inoltre si credè opportuno di porre anche un limite per contingente di 100 milioni, per assicurare i proprietari che la nuova legge mirava realmente alla perequazione e non all'aumento dell'imposta vigente; sono circostanze contingenti che non intaccano la teoria. Ecco il capoverso dell'art. 46: « In base all'aliquota del 7% sul reddito imponibile, si fisserà il contributo generale del regno.

« Se questo contributo oltrepassasse i cento milioni, sarà proporzionalmente diminuita l'aliquota ».

CAPITOLO XVIII.

IMPOSTA SUI FABBRICATI.

SOMMARIO: Base legislativa dell'imposta sui fabbricati. — Case rurali, opifici e case di abitazione. — La casa di abitazione è un bene diretto a utilità ripetuta. — Il proprietario è il produttore della casa di abitazione, e quindi il soggetto dell'imposta. — L'imposta sui fabbricati non è un'imposta indiretta di consumo. — Epurazione del reddito edilizio. — Critica del sistema italiano. — Accertamento del reddito edilizio e riscossione dell'imposta. — L'imposta sul valor locativo.

§ 143. - BASE DELL'IMPOSTA. — L'imposta sui fabbricati è la seconda imposta diretta del sistema tributario italiano.

Prima faceva tutt'uno con la fondiaria, che si divideva in *rustica* ed *urbana*. Il fabbricato era considerato come un accessorio della terra, o, più precisamente, come una miglioria del terreno su cui sorgeva.

Questa costruzione teorica è stata sorpassata dal fatto che con l'incremento edilizio delle città e col conseguente sviluppo dell'industria di costruire case per affittarle, il valore del fabbricato non ha potuto considerarsi come un accessorio del suolo, e l'imposta relativa non si è più trattata per le analogie che ha con la fondiaria, ma per le differenze che da essa la separano; e così si è esaminato il problema tributario nella sua reale consistenza autonoma (1).

Secondo la nostra legge, subietto dell'imposta è il proprietario della casa, o l'usufruttuario, o l'utilista; oggetto ne sono i

(1) La legge che in Italia ha staccati i fabbricati dai terreni e che regola tuttora la materia, è quella del 26 gennaio 1865. Leggi e decreti posteriori non ne hanno mutati i principii direttivi.

fabbricati e ogni altra stabile costruzione, colpiti in proporzione del loro reddito netto (1).

Per la definizione del reddito imponibile la legge prende come tipo il fabbricato affittato e non quello abitato dal proprietario; quindi, nel secondo caso, il reddito è presunto, per analogia, dal valore locativo di altri fabbricati posti in simili condizioni e circostanze.

Questo reddito totale viene tradotto al netto, deducendo un terzo della pigione, a titolo di riparazioni, di assicurazione e di ogni altra spesa o perdita eventuale.

Questa è a grandi linee la base legislativa dell'imposta sui fabbricati. Nella sua apparente semplicità essa racchiude molte questioni teoriche.

§ 144. — Anzitutto bisogna definire la funzione economica del fabbricato. Questo può essere « capitale », se serve alla produzione di un reddito, come è appunto delle case rurali e degli opifici; invece è bene diretto, quando serve all'abitazione, sia del proprietario che dell'inquilino. Ora le case rurali e gli opifici concorrono alla produzione di un reddito, rispettivamente agricolo e industriale, che sottostà all'imposta fondiaria e alla mobiliare.

Di qua è nata la tendenza della dottrina e della legislazione di sottrarre all'imposta fabbricati le case rurali e le case industriali, per limitarne la base alle sole case di abitazione.

Le nostre leggi hanno riconosciuto il carattere di capitale alle case rurali, che, pertanto, non sono oggetto di stima, — ma solo di rilevamento topografico — perchè il reddito alla cui produzione concorrono è colpito dalla fondiaria (2).

Lo stesso trattamento si sarebbe dovuto applicare agli opi-

(1) Art. 1°: I fabbricati ed ogni altra stabile costruzione saranno soggetti, in proporzione del loro reddito netto, ad un'imposta, la cui aliquota uniforme sarà determinata con apposita legge.

(2) Sono case rurali: « Le costruzioni o porzioni di costruzioni rurali con loro accessori, quando appartengono allo stesso proprietario dei terreni cui servono, e sieno inoltre destinate: a) all'abitazione di coloro che attendono col proprio lavoro alla manuale coltivazione della terra; b) al ricovero del bestiame necessario per quella colti-

fici, che concorrono alla produzione del reddito industriale. Ma il nostro primo legislatore si era arrestato di fronte alla difficoltà pratica di definire l'opificio, per distinguerlo in concreto dalla casa di abitazione e da altri fabbricati, che pure hanno carattere capitalistico.

La difficoltà si accentua nei centri cittadini, dove un fabbricato può facilmente cambiare di destinazione, e dove il principio dovrebbe logicamente essere esteso ai magazzini, ai caffè, alle botteghe, che sono beni strumentali del commercio e dell'industria a cui servono.

Il legislatore italiano aveva superato l'ostacolo rinunciando a suddividere le case secondo la loro funzione economica e aveva fatto di tutti i fabbricati non rurali un unico blocco, prendendo a criterio di classificazione il contratto di locazione, che è comune alle case di abitazione e alle case industriali in genere.

Il contratto di locazione prova che il proprietario dell'edificio è persona distinta dall'imprenditore, per cui il totale reddito industriale è divisibile ed è diviso tra i due. Ogni pericolo di duplicazione d'imposta è evitato; il problema è risolto in conformità del principio della epurazione dei redditi; ed il trattamento è eguale per tutti i fabbricati.

Resta sempre a decidere, se la quota spettante al proprietario del fabbricato industriale debba essere soggetta all'imposta edilizia o alla mobiliare. Non è dubbio che debba esserlo a quest'ultima, perchè ha concorso a produrre un reddito industriale.

Se le due imposte trattassero egualmente i due redditi, la questione sarebbe di secondaria importanza; gli errori inevitabili di classamento non offenderebbero il principio della eguaglianza tributaria. Ma il fatto è, che i redditi edilizi sono colpiti più duramente dei redditi industriali; d'onde l'interesse dei proprietari di fabbricati a passare dal ruolo dell'una al ruolo dell'altra imposta.

vazione o alimentato da quei terreni; c) alla conservazione e prima manipolazione dei prodotti agrari dei terreni, nonchè alla custodia e conservazione delle macchine e degli attrezzi che servono alla coltivazione dei terreni medesimi». (Legge 6 giugno 1877, confr. con art. 2 legge 26 gennaio 1865, e con art. 15 legge catastale 1º marzo 1886).

Questo è il nodo del problema. Ma il problema non si risolve, conforme al principio dell'eguaglianza tributaria, se degli opifici si fa un gruppo ristretto, distinto dagli altri fabbricati che sono anch'essi strumentali per la produzione di redditi industriali.

Ora, è proprio questa la via scelta da una più recente riforma (1), che ha creduto di soddisfare l'antica aspirazione della dottrina, staccando dall'imposta edilizia un gruppo limitato di opifici e propriamente quelli che « hanno impianti di macchinario fisso e inamovibile e che non possono servire ad altri usi industriali oltre quelli ai quali sono destinati ».

Di qui nasce una evidente sperequazione a favore della grande industria, a danno della piccola. Comunque, la suddivisione in due gruppi di fabbricati, che hanno la stessa funzione economica di concorrere a produrre un reddito soggetto alla R. M., viola il principio dell'eguale trattamento quantitativo tra contribuenti della stessa categoria.

Ciò posto, la riforma tendente a escludere dall'imposta edilizia gli opifici, richiede come un minimo necessario: *a*) o che tutte le costruzioni (opifici, botteghe, negozi, alberghi, ecc.) occupate da imprese che già pagano l'imposta mobiliare, sieno escluse dall'imposta edilizia: *b*) ovvero che le due imposte trattino egualmente il reddito edilizio e quello mobiliare.

Va da sè che, dei fabbricati a cui sia riconosciuto il carattere di case industriali, non deve farsi la stima a parte, allo stesso modo come non la si fa delle case rurali (2).

Ad onta dell'errore di metodo, il decreto 30 dicembre 1923

(1) R. D. 30 dicembre 1923.

La legge 26 gennaio 1865 (art. 5) già distingue l'opificio ai fini della epurazione e lo definisce: « Saranno considerate come opifici le costruzioni specialmente destinate all'industria, e munite di meccanismi e di apparecchi fissi ». Il disegno di legge n. 1195 all'art. 6 cerca di precisare: « Sono considerate come opifici industriali tutte le costruzioni o porzioni di costruzioni stabili destinate specialmente ad industrie esercitate per mezzo di meccanismi ed apparecchi inamovibili, formate in guisa che non possano servire ad altri usi oltre quelli ai quali sono destinate ».

(2) Le considerazioni del testo sono implicitamente la critica del decreto ricordato, che ha creduto di risolvere l'annosa e complessa questione, continuando ad accertare come prima il reddito edilizio dell'*opificio* e limitandosi a trasportarlo in categoria *B* della R. M.

è, per sè, una conferma che l'imposta edilizia tende a colpire le sole case di abitazione.

§ 145. - LA CASA D'ABITAZIONE È BENE DIRETTO. — Di qua nasce un altro problema teorico che è stato sollevato di recente. La casa di abitazione è un bene diretto; non è un capitale; essa dunque è un prodotto o un reddito e l'imposta può colpire il valore della casa, ma non il reddito della casa, cioè il reddito di un reddito (1). Ciò richiede qualche chiarimento.

Nel linguaggio contabile corrente, la casa d'abitazione è trattata come capitale e l'affitto come reddito. Se ci si riferisce al fatto, che vi ha chi impiega i suoi risparmi nella costruzione o nell'acquisto di case per ricavarne un compenso annuale, la casa di abitazione potrebbe, per analogia formale, considerarsi come capitale *rispetto a lui*, non altrimenti di come si suol chiamare capitale, rispetto al fornaio, la quantità di pane che egli giornalmente pone in vendita nella bottega. E così l'imposta fabbricati può bene essere costruita sulla traccia dell'imposta fondiaria e della mobiliare, considerando la casa come capitale e la pigione come reddito, e facendo delle tre imposte dirette un gruppo contabile omogeneo. Ma questa analogia non risolve il problema economico, poichè resta sempre il fatto, che la casa di abitazione è, per sè, un bene di diretto consumo, come è il pane del fornaio, epperò diverso dalla casa rurale, dalla terra, dall'opificio e dal macchinario, che sono beni strumentali, da cui origina il reddito.

Onde non è difficile e può anche riuscire utile, di inquadrare l'imposta sui fabbricati nel gruppo delle imposte sul reddito, tenendo fermo al concetto, che la casa è un bene diretto, cioè il risultato ultimo di un atto produttivo, che ha trasformato beni strumentali (materiali da costruzione, terreno, lavoro umano, ecc.) in un bene di consumo, cioè in un reddito.

(1) Da questa difficoltà teorica è nata la lunga elucubrazione del Prof. Irving Fisher intorno al concetto di capitale e di reddito. Dopo aver posto il problema teorico, ha creduto che, a risolverlo, occorresse e bastasse di mutare la nomenclatura tradizionale, aumentando così la confusione delle lingue, che regnava e regna intorno alla definizione di capitale e di reddito.

Considerando adunque la casa di abitazione come un reddito, segue che l'imposta sui fabbricati non è dovuta sul reddito dei fabbricati, ma sul valore stesso del fabbricato.

Se il proprietario produce 100 hl. di grano, deve pagare la fondiaria sul valore di 100 hl., depurato dalle spese di produzione. Similmente se un individuo fabbrica una casa, deve la imposta sul valore integrale di essa, depurato dalle spese di produzione.

Se la casa fosse come il pane, che si consuma in una volta, tutto finirebbe qui. L'analogia sarebbe completa.

Invece, la casa di abitazione è tipicamente il bene diretto a utilità ripetuta. Un chilo di pane si consuma forse in tre o quattro volte durante la giornata; un paio di scarpe si consuma in sei mesi; un abito in due anni; un pianoforte in 30; la casa in 100. Teniamo a queste cifre come esempio, per meglio intendere il seguito del ragionamento.

Questa prima caratteristica del bene diretto a utilità ripetuta mostra come sia tecnicamente possibile di conteggiare il costo, il consumo e il tributo, distribuendoli sugli anni della sua durata, invece di riferirli al momento iniziale della sua produzione.

La possibilità tecnica diventa poi convenienza economica per varie ragioni: — la prima è che il valore dei beni a utilità ripetuta cambia nella successione annuale del loro consumo; — la seconda è che i beni a utilità ripetuta richiedono, di regola, spese continuative, per conservarne o anche per aumentarne la utilità nella successione degli anni; — la terza è che l'acquisto e la costruzione della casa eccede sempre la possibilità del reddito annuale di ogni individuo, per cui occorre il risparmio di parecchi anni, mentre rientra in quella possibilità l'acquisto annuale di un centesimo della utilità della casa.

Quindi, la spesa iniziale di costruzione può considerarsi come il capitale di primo impianto, a cui bisogna aggiungere spese continuative o periodiche di manutenzione e di riparazioni ordinarie e straordinarie, ed eventualmente di miglioramenti, che possono paragonarsi a un capitale di esercizio. Così

si tien conto anche delle variazioni annuali della utilità, del costo e del tributo.

In conclusione, l'imposta annuale sulla casa di abitazione colpisce la sua utilità diretta, divisa per gli anni della sua durata.

Posto che la casa vivrà 100 anni, il proprietario può abitarla o affittarla, cioè può consumare ogni anno un centesimo di abitazione o venderlo ad altri. Il valore di questo centesimo di utilità diretta sarebbe misurato dal prezzo di locazione. È secondario se questa sia una misura esatta.

In conclusione, l'affitto annuale può esser preso, in ogni caso, come il dato grezzo, su cui basare l'imposta edilizia.

§ 146. — Ammesso che la casa di abitazione non sia un capitale che concorra alla produzione di futuri redditi continui — come fa la terra — essa è prodotto dei soliti fattori della produzione; e se, inoltre, non può essere ripartita in natura fra di essi, come, per es., può farsi del grano, il suo valore lo può. Infatti esso si scompone nella rendita di posizione dell'area, nell'interesse del capitale permanentemente investito nella costruzione, nel profitto e nei salari.

La somma della rendita e dell'interesse del capitale di costruzione costituisce, in modo tipico, quel che si è chiamato, nell'imposta fondiaria, reddito dominicale. Anche qui i vecchi contratti censuari dividevano il proprietario dell'area dal proprietario del fabbricato; ma è avvenuto per le case quel che si è già ricordato dei vecchi contratti enfiteutici e decimali per la terra: il concessionario dell'area ne ha riscattata la proprietà ed è diventato unico proprietario del terreno e della costruzione.

Oggi esistono istituti di credito che forniscono il capitale con forme di prestiti a lunga scadenza e graduale ammortamento; ma essi arrivano pur sempre allo stesso risultato dei vecchi contratti di censo, quello, cioè, di unificare la proprietà del suolo e della costruzione.

Che il profitto spetti all'intraprenditore, che è di regola anche proprietario o al proprietario che costruisce la sua casa, non è dubbio.

Quanto ai salari, essi sono pagati, in ogni caso, durante la costruzione.

E quanto al capitale di esercizio è ovvio che sia fornito dal proprietario, poichè le riparazioni annuali sono un accessorio del fabbricato, da questo non separabili.

Si noti ora che l'individuo il quale intende provvedere direttamente al bisogno di abitazione senza ricorrere alla locazione annuale di stabili altrui, deve spendere una somma notevole che rappresenta il cumulo di molti risparmi annuali.

Pertanto egli considera questa somma come un capitale che investe nell'acquisto o nella costruzione della casa; d'onde segue che la pigione che da ora in poi realizzerà affittando, o che risparmierà abitando la casa, prende per lui la figura unica dell'interesse e dirà correntemente di avere investita quella somma al 5 o al 10%.

Se non che, le future oscillazioni di valore della casa non dipendono soltanto dalle oscillazioni dell'interesse, ma anche e soprattutto dalle variazioni della rendita edilizia, dei profitti e dei salari, cioè del « costo di riproduzione », come una volta si diceva.

Quest'analisi è necessaria per decidere dell'altezza dell'imposta e delle sue variazioni nel tempo, soprattutto nei paesi, in cui rendita, interesse, profitto e salari sono diversamente tassati.

§ 147. — Da questa analisi si passa più facilmente a decidere quanta parte del valore della casa deve essere soggetta all'imposta edilizia.

Il problema della epurazione si presenta di notevole difficoltà, data la complessità del fenomeno concreto e la molteplicità delle combinazioni possibili.

Il principio teorico è sempre il medesimo: *bisogna evitare le duplicazioni e i salti*. Nella specie il pericolo maggiore sta nella possibilità che uno qualunque degli elementi che costituiscono il valore annuale della casa, sia ripetutamente tassato.

Una causa di questo pericolo dipende dal fatto, che la epurazione del reddito può farsi, e in parte si fa, appena finita la

costruzione della casa. Così, la parte spettante ai lavoratori a titolo di salari e la parte spettante all'impresa a titolo di profitto cadono in quel momento sotto la competenza dell'imposta mobiliare.

Similmente tutto il materiale di costruzione, che è stato pagato durante la costruzione, ha già assolta l'imposta nelle mani dei rispettivi fornitori.

Deducendo queste quote dal valore totale della casa, o deducendo le relative imposte già pagate dall'imposta edilizia annuale, questa restringerebbe la sua base propria al reddito dominicale.

Ma anche allora altre distinzioni andrebbero fatte: — se il proprietario ha preso a prestito il capitale di costruzione, l'interesse che paga al creditore andrebbe dedotto dal reddito dominicale: — se il proprietario è anche il costruttore della casa, il profitto potrebbe essere aggiunto al reddito dominicale, se già su di esso non fu pagata o non sarà pagata l'imposta che colpisce il reddito industriale.

La quota salari darebbe luogo ad altre distinzioni, a seconda che la legislazione del paese stabilisca tassativamente il principio o della esenzione o della tassabilità dei salari, da cui deriverebbe egualmente che il proprietario non dovrebbe altra imposta; — ovvero che la legge, fissando il principio della tassabilità, imponga al datore di lavoro l'onere del pagamento, nel qual caso anche la quota salari dovrebbe essere demandata alla sua propria sede dell'imposta sui redditi di lavoro, o potrebbe anche — per semplificazione — essere aggiunta al reddito dominicale della casa.

Nella edilizia, come già nella fondiaria, gl'interessi dovuti dal proprietario per debiti ipotecari dovrebbero sempre essere sottratti alla doppia imposizione.

Si presenta la questione ultima: — se si debba accordare in deduzione una quota di ammortamento al capitale investito nella costruzione.

Se si prende come tipo un'impresa commerciale che costruisce case, non è dubbio che essa debba rifarsi del capitale

nel ciclo di anni della vita del fabbricato, e neppure è dubbio che il proprietario acquirente debba pagarle il capitale in una volta, e che, nel caso abbia pattuito di pagarlo in 50 o più anni, debba all'interesse aggiungere una quota di ammortamento.

In ogni caso, la quota-ammortamento, calcolata per la vita presunta del fabbricato, è sempre una quantità piccolissima e può essere concessa anche a tutti i proprietari costruttori della propria abitazione, facendone, per analogia, un sol gruppo con i costruttori di professione (1).

Va da sè che, a questo titolo, nessuna deduzione va accordata al valore dell'area, perchè, alla morte dell'edificio, essa ritorna al proprietario.

Queste sono le deduzioni che portano — conforme alla nostra teoria della epurazione dei redditi — alla determinazione della base imponibile.

Ma è proprio di questo gruppo di deduzioni che nè la legge italiana, nè le leggi di parecchi altri paesi fanno parola. Esse

(1) Una questione — più di finezza teorica che di utilità pratica — potrebbe farsi, ed è di dividere in due categorie i produttori abituali e professionali di case e i proprietari che le abbiano comperate o se le sieno costruite per abitarle. Poichè questi ultimi possono essere classificati 1°) come produttori del loro reddito abituale, su cui pagano l'imposta diretta, e 2°) come consumatori di tutti i beni che comperano, tra cui il pane, il pianoforte, e la casa di abitazione.

Seguirebbe da ciò che non dovrebbero pagare un'imposta diretta sul valore della casa, come non la pagano sul pane e sul pianoforte; ma potrebbero essere chiamati a pagare un'imposta indiretta di consumo, come la pagano sul pianoforte.

Qui può ricordarsi che l'imposta sulle abitazioni ha tali connessioni con le imposte di consumo, che antichi economisti — anche di grande valore come J. Stuart Mill — non sono sempre riusciti a separarla nettamente da queste. Così, spesso si discuteva della sua sperequazione, mettendo il *valore obiettivo* della casa in rapporto col reddito generale del proprietario che l'abitava. Si faceva il confronto tra due individui egualmente ricchi, l'uno dei quali abitava in una città di provincia, dove poteva occupare a poco prezzo un grande appartamento, e l'altro abitava in un gran centro densamente popolato, dove poteva occupare un piccolo appartamento a prezzo elevato!

Siffatte critiche calzano col sistema delle imposte indirette, stonano alquanto con quello delle dirette.

Senza ulteriormente sottillizzare su questo punto, noi abbiamo già visto che la linea dello scambio, su cui possono nascere quattro imposte — due dirette, due indirette, come già fu detto — è arbitraria, cioè, varia e si sposta continuamente secondo la effettiva divisione delle occupazioni produttive. Così è possibile in fatto che in un luogo il produttore abituale di grano debba costruirsi gli aratri, il carro, la stalla e la casa, e che altrove possa ottenerli da un'impresa specializzata.

Dove i due casi esistono, è ugualmente fondato nella teoria, che il legislatore prenda a tipo l'uno e assomigli ad esso l'altro e li tratti entrambi come produttori di case, soggetti all'imposta diretta.

prendono a base il valore integrale o annuale della casa, d'onde nascono inevitabili duplicazioni, che rendono onerosa la costruzione di case e ne infrenano lo sviluppo fino a quando l'aumento delle pigioni non abbia scontato l'aumento del costo, dovuto alle duplicazioni tributarie.

§ 148. — Invece viene riconosciuto generalmente che dal valore annuale della casa, ossia pigione, bisogna dedurre le spese per riparazioni e manutenzione, le quali mirano a conservare il valore dello stabile e a prolungarne la vita, e quindi profittano egualmente al proprietario e al fisco, che perciò debbono entrambi concorrere alla spesa.

Similmente vanno dedotte le spese per la luce, per l'acqua, per l'ascensore, pel portiere, ecc., secondo gli usi locali, quando questi servizi sieno resi da persone distinte dalla persona del proprietario.

Ma non rientrano nella teoria della epurazione le deduzioni che le leggi consentono per le perdite eventuali, perchè dipendono dal fatto che anche per i fabbricati — come già fu detto per i terreni — si fa la stima media sopra una serie di anni e le detrazioni per eventuali incendi, sfitti, insolvenze di locatari, ecc., servono a far sì che la media sia, più che si può, un valore *reale*.

Le deduzioni per riparazioni andrebbero calcolate casa per casa, come casa per casa si accerta il valore imponibile; invece, per ragioni di opportunità, le leggi usano di fissare delle deduzioni bloccali e uniformi calcolate in una percentuale del valore annuale; così la legge italiana deduce in blocco dalla pigione un terzo per tutti i fabbricati e per tutta l'Italia.

E questo terzo comprende così le spese di riparazioni come quelle per infortuni e perdite di qualunque natura (1).

(1) La nostra legge prima consentiva la deduzione di un quarto per le case di abitazione, che ora ha portato a un terzo. Ma il terzo è concesso « a titolo di riparazioni, di assicurazione, e di ogni altra spesa o perdita eventuale ».

La legge inglese concede un quarto per riparazioni, non comprendendo le perdite eventuali, e gli sfitti. Inoltre stabilisce che *se la casa non è occupata per un qualunque periodo durante l'anno, non sia soggetta all'imposta durante quel periodo*. Simil-

A parte che anche il terzo apparisce in alcuni luoghi insufficiente, per coprire riparazioni, manutenzione, infortuni, e sfiti, la critica maggiore al sistema consiste in ciò: che la sua uniformità toglie ad esso ogni valore concreto, poichè traduce l'imposta edilizia in un'imposta sulla pigione lorda (1). Infatti tanto vale colpire col 12% i due terzi della pigione, quanto colpire con l'8% la pigione totale, trasformando appunto l'imposta edilizia in un'imposta sul reddito lordo.

Ora, le case danno, *coeteris paribus*, redditi netti diversi appunto perchè le spese di riparazioni e di manutenzione e di ammortamento e di perdite per incendi e sfiti sono di fatto diverse da luogo a luogo e da fabbricato a fabbricato.

Le diversità dipendono, soprattutto, dal materiale adoperato e dalle abitudini e dalla densità della popolazione che le abita. Esiste già, e si va precisando, una classificazione in case signorili, case di civile condizione e case popolari; e qualcuna delle vecchie legislazioni ci dà l'esempio di siffatta suddivisione. Ammesso, comunque, che convenga procedere, nella epurazione, per casi tipici piuttosto che per casi individuali, non è difficile di aumentare il numero dei tipi di case e di meglio definirli.

Da questo errore fondamentale segue che l'assetto dell'imposta riesce sperequato.

In primo luogo, non si ha la esatta ripartizione del reddito totale, tra il proprietario e le altre aziende, nel cui bilancio le deduzioni figureranno come reddito.

mente ammette che il proprietario possa ottenere una riduzione maggiore del quarto, quando dimostri, sulla base delle spese effettive sostenute nei cinque anni precedenti, che il quarto non basta.

Altra circostanza che merita considerazione è che il legislatore inglese ha cercato di attenuare la rigida uniformità del quarto, classificando le case secondo il loro valore, in quanto le case di minor valore richiedono spese di riparazioni relativamente maggiori. Ecco come:

Case non eccedenti il valore annuo di Ls. 40, il 25 %.

Case che hanno il valore annuo tra Ls. 40 e 50, Ls. 10.

Case che hanno un valore superiore a 50 ma non superiore a 100 Ls., il 20 %.

Case eccedenti Ls. 100, 20 % più un sesto della somma eccedente le Ls. 100.

(1) Questa critica, che è evidente e decisiva, è stata fatta in Italia da molto tempo e inutilmente; io l'ho letta la prima volta in una delle prime edizioni del *Trattato* del Prof. Einaudi.

In secondo luogo, l'imposta grava di più sulle case popolari in confronto delle signorili, poichè le spese di riparazioni, manutenzione e ammortamento sono relativamente maggiori per le prime.

Infine, a parità di condizioni, l'imposta si alleggerisce a misura che, con l'allargarsi delle città, cresce la rendita di posizione. Si prenda una casa affittata a 24.000. Quando per essa non vi era margine di rendita ammettasi che il terzo, cioè 8000, rappresentasse la somma reale delle spese; il reddito imponibile era 16.000, su cui il proprietario pagava il 20%, cioè 3200.

Pongasi ora che la casa si affitti 33.000 e che l'aumento sia dovuto soltanto alla rendita. Dedotto il terzo, il reddito imponibile diventa 22.000 su cui il proprietario pagherà 4400 d'imposta. Invece le spese sono restate quel che erano, e quindi il nuovo reddito imponibile avrebbe dovuto essere 33.000 meno 8.000, cioè 25.000 e l'imposta 5000 invece di 4400.

Per questa via si va determinando, nel tempo, una sperequazione tra le case centrali e quelle eccentriche a favore delle prime, con contemporanea rinunzia, da parte del fisco, a riscuotere l'imposta sulla rendita e sugli aumenti della rendita di posizione.

§ 149. — Resta a dire brevemente del « metodo di accertamento » e di « riscossione ».

Per l'imposta sui fabbricati il sistema catastale è abolito, sebbene teoricamente si possa concepire l'accertamento automatico o indiziario anche per le case. Per applicare tale sistema bisogna pensare ad una « tariffa generica » per ogni città, da ottenersi dividendo le case di abitazione in alcuni tipi, secondo il carattere e l'importanza del fabbricato. Usualmente si parla di case signorili, case di civile condizione e case popolari.

Questi tre tipi probabilmente non basterebbero; dovrebbero essere aumentati di numero e meglio qualificati. Indi, per ognuno bisognerebbe tener conto del numero degli ambienti, del numero delle porte e finestre, della ubicazione dei fabbri-

cati, il che suppone la divisione della città in zone più o meno centrali, più o meno ricercate.

In base a questa classificazione piuttosto minuziosa degli edifici si potrebbe fissare il reddito di ogni metro cubo o di ogni vano, secondo la classe della casa e la zona della città.

Si giungerebbe così alla stima automatica o indiziaria del reddito dei fabbricati.

Ma il tentativo, che non è riuscito in passato, non avrebbe probabilità di riuscire oggi, in cui è maggiore la diversificazione delle case di abitazione.

Infatti, fabbricati dello stesso tipo e siti in una medesima zona hanno valori diversi, secondo che si trovano nella via principale o in una via adiacente; secondo che in ogni via sono esposti a mezzogiorno o a settentrione; secondo la più o meno felice distribuzione degli ambienti, ecc. Aggiungasi che, in teoria, si parla di zone centrali ed eccentriche, ma in fatto i centri tendono a moltiplicarsi e diventa sempre più difficile di classificare una città per zone di merito economico.

Si è perciò dovuto riconoscere, che ogni casa costituisce una individualità economica, che deve essere valutata singolarmente, considerando tutti gli elementi che concorrono a stabilire il suo valore particolare, e che questo può essere dato soltanto dall'apprezzamento che ne fa l'inquilino, cioè dal contratto di locazione. Quindi la nostra legge ha adottato il sistema della dichiarazione e della stima ufficiale, in base ai contratti di locazione che ogni dichiarante è obbligato a produrre (1).

In assenza del contratto il contribuente dichiara il valore locativo presunto.

L'imposta sui fabbricati era di contingente, ma è diventata di quotità, come è avvenuto dell'imposta fondiaria, e per le stesse ragioni; anzi a più forte ragione, perchè l'accertamento

(1) Va rilevato, che il contratto di locazione è base di discussione in ogni caso, anche se nessun dubbio esiste intorno alla sua veridicità. Partendo dal valore locativo, il reddito imponibile è il risultato della discussione tra il fisco e il contribuente, che viene definito o per accordo bonario o per giudizio delle apposite commissioni amministrative.

del reddito dei fabbricati deve essere più che mai un accertamento individuale (1).

§ 150. - IL VALORE LOCATIVO. — È opinione abbastanza diffusa che i fabbricati sono colpiti, oltre che dalla imposta esaminata, anche da quella sul *valore locativo*, che appartiene alla finanza locale.

L'imposta sul valore locativo è pagata dall'inquilino sul prezzo di locazione. E poichè anche la sovrimposta fabbricati rientra nelle finanze locali, ed entrambe sono commisurate alla pigione, si dice che lo stesso reddito è colpito due volte; e poi si dice ancora, che l'inquilino scarica l'imposta sul proprietario, obbligandolo ad una corrispondente riduzione della pigione. In conclusione sarebbe, direttamente e indirettamente, una duplicazione dell'imposta sui fabbricati.

L'opinione è vera solo in piccola parte. Anzitutto, non lo è circa l'oggetto dell'imposta, perchè la pigione è presa come unica misura di due redditi diversi. Rispetto al proprietario, la pigione misura il valore della casa che è soggetta alla imposta; rispetto all'inquilino, il valore locativo è preso come indice misuratore del suo reddito generale, quando questa imposta è intesa ed è organizzata come imposta diretta. È nelle tradizioni della legislazione tributaria di prendere il valore della casa come indice dell'agiatezza generale dell'individuo; va da sè, che l'indice è insufficiente ed errato. Di ciò si ha una riprova nel fatto che, di regola l'imposta sul valore locativo è progressiva alla pigione, poichè si ritiene che la spesa per l'abitazione sia, in qualche misura, inversamente proporzionale all'agiatezza, cioè al reddito dei cittadini. Chi ha un piccolo reddito spende di questo una percentuale maggiore per consumo di casa, in con-

(1) L'aliquota originaria del 12,50 % ha subite continue variazioni. Dopo l'ultima revisione dei redditi — che portò al loro notevole aumento — l'aliquota dello Stato è stata ridotta al 10 %, a cui debbono aggiungersi le aliquote della provincia e del comune, che sono del 7,50 % rispettivamente. In tutto il 25 %. Ma la legislazione italiana è piena di numerose esenzioni temporanee, che si estendono da due fino a trenta anni, secondo la natura degli edifici, violando a ogni passo il principio dell'eguaglianza.

fronto di chi ha un reddito alto. Perciò la imposta progressiva alla pigione intende essere un'imposta proporzionale al reddito generale dell'inquilino. Dunque l'oggetto delle due imposte è diverso.

Invece vi ha del vero nella seconda affermazione. Anzi-tutto, la domanda di case non è rigida, perchè se ne può contrarre il consumo, restringendosi in appartamenti più piccoli o suddividendo gli appartamenti più grandi, o subaffittando camere superflue. Ciò posto, l'imposta sul valor locativo determina una contrazione di domanda e quindi un ribasso di pigione. In questo senso può dirsi, che il proprietario subisce in tutto o in parte l'imposta sul valore locativo.

Se non che, non si tratta di un fenomeno di ripercussione, poichè l'inquilino che contrae il consumo di case, subisce per ciò appunto l'imposta. Ma, contraendo la domanda di case, produce la diminuzione delle pigioni, e quindi impone anche al proprietario una diminuzione di reddito e una contrazione di consumi. È un caso tipico di « diffusione » che è fenomeno generale e comune a tutte le imposte.

Quel che avviene di particolare nel valor locativo è, che gl'inquilini sono spinti a contrarre di preferenza il consumo di abitazione, invece di altri consumi, per *evadere* all'imposta; ma ciò dipende dalla circostanza, che il reddito viene accertato indiziariamente dalla pigione.

Infatti, lo stesso non avviene nell'imposta di famiglia, che è anch'essa un'imposta generale sul reddito, poichè l'accertamento di questo è fatto per dichiarazione globale del contribuente, o è derivato dalla somma di tutte le imposte dirette che paga, e poi corretto da tutti gli indizi della sua agiatezza. Anche in questo caso il contribuente dovrà contrarre i suoi consumi privati; ma ognuno contrarrà quelli che ritiene relativamente meno urgenti, e non è spinto, per evadere all'imposta, a contrarre di preferenza il consumo di case. In questo senso e in questi limiti è vero, che il proprietario di case subisce di preferenza l'imposta sul valore locativo, cioè, la diffusione dell'imposta si dirige specialmente contro di lui.

CAPITOLO XIX.

L'IMPOSTA SUI REDDITI DI RICCHEZZA MOBILE

SOMMARIO: I caratteri della R. M. — Le categorie dei redditi di R. M. — *L'interesse* dei capitali dati a mutuo. — Reddito industriale. — Reddito professionale e salario. — La epurazione dei redditi mobiliari.

§ 151. - I CARATTERI DELL'IMPOSTA MOBILIARE. — Fin da tempo antico, accanto all'imposta fondiaria troviamo altre imposte sui redditi personali, industriali, capitalistici, comprese sotto denominazioni diverse di imposte sulle patenti, personali, sulle industrie, sulle professioni ed impieghi.

La imposizione dei redditi mobiliari, dapprima frammentaria, si è venuta rapidamente sviluppando nel secolo passato, col grande incremento che hanno avuto le industrie e i commerci e le professioni.

Oggi la ricchezza mobiliare supera, nei paesi progressivi, la ricchezza fondiaria e tende sempre più a superarla. Se ne comprendono facilmente le ragioni. A parità delle altre condizioni, la produzione della ricchezza mobiliare non ha le limitazioni di superficie e non è soggetta al principio della produttività decrescente, come lo è, o nella misura in cui lo è, la produzione agricola. Dall'altro canto l'aumento incessante dei consumi umani dipende più dalla creazione e dallo sviluppo delle industrie manifattrici, che non dall'incremento e dai perfezionamenti dell'agricoltura. In conclusione, nei bilanci degli Stati moderni l'imposta mobiliare dà la parte preponderante e sem-

pre crescente delle entrate derivate dirette. Di conseguenza essa ha assunto, anche nella costruzione teorica del sistema delle imposte dirette, il posto preminente, che in passato era tenuto dalla fondiaria (1).

La base, o l'oggetto dell'imposta, è determinata dall'articolo 3; il quale, dopo aver fatto un elenco positivo dei redditi mobiliari imponibili, cioè, dei redditi iscritti negli uffici ipotecari del regno o altrimenti risultanti da atto pubblico nominativo fatto nel regno; degli stipendi, pensioni, annualità, interessi e dividendi pagati per conto dello Stato, delle provincie, dei comuni, delle società commerciali; dei redditi provenienti da industrie, commerci, impieghi e professioni esercitati nello Stato, finisce con questa dicitura: « e in generale ogni specie di reddito *non fondiario* che si produca nello Stato ».

Con ciò si credette di aver ben delimitato il confine tra la fondiaria e la mobiliare. Se non che, si avvertì in seguito, che taluni redditi di natura fondiaria sfuggivano di fatto alla prediale e sfuggivano di diritto alla mobiliare, creando un salto nell'organismo tributario. Così è che con disposizione legislativa posteriore — diventata l'art. 4 del testo unico — si stabilì che « anche i redditi di *natura fondiaria* saranno soggetti alla R. M. quando di fatto non pagano la fondiaria ».

Da questa disposizione di legge risulta:

a) La mobiliare ha carattere d'imposta generale, poichè colpisce di diritto tutti i redditi, fatta eccezione soltanto del reddito colpito dalla fondiaria e dalla edilizia (2). L'imposta italiana, sulle orme dell'*income-tax* inglese, unisce già in unica imposta i redditi dei capitali, delle industrie, del commercio, delle professioni e del lavoro, che da altre legislazioni sono trattati e colpiti da imposte distinte. Ancora un passo, perchè

(1) La materia è regolata in Italia dalla legge fondamentale testo unico 24 agosto 1877; a cui altre seguirono, e tra queste, va ricordata specialmente quella del 22 luglio 1894, nonchè il decreto 16 ottobre 1924.

La nostra legislazione molto deve alla *income tax* inglese.

(2) Seguendo questo concetto la giurisprudenza ha correttamente dichiarato soggetto alla mobiliare il reddito fondiario di quei terreni che risultassero, per errore o altrimenti, non accatastati.

le due fondiarie diventino due categorie interne dell'unica imposta su tutti i redditi (1);

b) La mobiliare ha carattere di *imposta integratrice* delle due fondiarie, perchè confina con esse, informandosi al principio che le tre dirette formano un « organismo tributario », in modo che nessun reddito sfugga ad una delle tre, e nessuno sia colpito da più di una. Ma, come già si è avvertito, vi sono talune eccezioni, tra cui principali la non-deduzione degli interessi per debiti che gravano sulla proprietà fondiaria e pagano due imposte, e quella della deduzione degli interessi delle scorte vive e morte, che non ne pagano alcuna, nonchè qualche altra di minore importanza, che l'ulteriore sviluppo della legislazione è chiamato a correggere, oppure a mantenere come eccezioni volute, per fini sociali o politici o per esigenze giuridiche, che sono fuori dell'ambito della tecnica finanziaria;

c) Infine la mobiliare, a somiglianza della fondiaria e della edilizia, è stata concepita dal nostro legislatore come *imposta reale*, cioè come imposta che mira a colpire il reddito alla sua sorgente. Di che è una conseguenza logica quella della *territorialità*, che il legislatore espressamente dichiara negli articoli 2 e 3, in forza dei quali sono tenuti all'imposta così gli italiani che gli stranieri, ma solo per il reddito o per la parte di reddito che essi hanno o producono nello Stato (2).

§ 152. - BASE DELL'IMPOSTA. — L'elenco positivo, ma inorganico dell'art. 3 della legge, comprende, all'ingrosso e come

(1) Questa tendenza sarebbe stata in parte soddisfatta dal disegno di legge n. 1105 presentato il 6 marzo 1919, già ricordato; ma molte critiche andrebbero fatte pel trattamento tributario a cui i due redditi vengono assoggettati. La unificazione non deve sopprimere differenze sostanziali che esistono tra i vari redditi.

(2) Ben vero, trattasi di una costruzione di simmetria giuridico formale della mobiliare con le due fondiarie, perchè tecnicamente molte difficoltà ed incertezze di interpretazione si presentano, quando si vuole staccare il reddito mobiliare dalla persona, mentre la difficoltà non esiste per la fondiaria e la edilizia.

Ma il principio della territorialità deve dar la norma per risolvere casi dubbi e problemi concreti.

In teoria si possono fare due casi-limite opposti: l'uno vorrebbe soggetto all'imposta diretta soltanto il reddito prodotto e consumato in Italia; il che escluderebbe

prima approssimazione, le categorie economiche del *profitto*, dell'*interesse*, e del *salario*. Questa prima elaborazione è stata fatta dal regolamento (1) che classifica in una categoria *A* i redditi di capitale, cioè gli interessi; in una categoria *B* i redditi industriali, cioè i profitti; in una categoria *C* i redditi derivanti esclusivamente dal lavoro dell'uomo, cioè i salari. Ma poi altri criteri sono intervenuti, per cui le categorie della legge, in seconda approssimazione, non coincidono con le categorie economiche, e tendono a diventare più numerose di queste.

È questo il primo punto che va chiarito.

Dall'aspetto economico, il profitto, l'interesse e il salario nascono dalla divisione del prodotto globale dell'impresa, tra imprenditore, capitalista e lavoratore. E da ciò parrebbe che la categoria *A* dell'interesse e la categoria *C* del salario dovessero derivare dalla ripartizione del reddito industriale, che è collocato in categoria *B*.

Ma in fatto non è così. La legge italiana definisce reddito industriale quello alla cui produzione concorre il capitale e l'opera dell'uomo. All'epoca dei nostri primi legislatori prevaleva il concetto, che il profitto spettante all'imprenditore fosse un *compositum* di « interesse » del capitale da lui investito nell'impresa e di « salario » del lavoro da lui prestato per la direzione.

Oggi si è raggiunta, in economia pura, una maggiore specializzazione degli agenti della produzione e si dà all'imprenditore una funzione distinta dal capitalista e dal lavoratore. Ma se si tien conto della realtà, il concetto del legislatore risponde ancora allo stato di fatto attuale, poichè l'imprenditore è anche

dalla tassazione tutte le imprese esportatrici; l'altro vorrebbe soggetto all'imposta il reddito di qualunque impresa che ha una rappresentanza legale in Italia, ma la cui produzione, cominciata in Italia, fosse completata all'estero.

La limitazione a questo secondo criterio è posta da considerazioni di ordine pratico dipendenti: *a*) dalla mancanza di *garanzia reale* per la riscossione dell'imposta su tutto il reddito industriale, quando l'impresa ha soltanto legale residenza in Italia; *b*) dal pericolo delle duplicazioni tributarie nei confronti della tassazione concorrente di due o più Stati, nonchè dell'interesse reciproco di evitarle.

La questione può risolversi con equi accordi di reciprocità internazionale.

(1) Art. 45 regolamento 24 agosto 1877 diventato art. 50 del regolamento 3 novembre 1894, confr. art. 54 della legge.

capitalista, e l'azionista che contribuisce il capitale, non può non essere in qualche misura anche imprenditore.

La legge riconosce che dal reddito industriale vanno dedotte, anzitutto, le spese di produzione che spettano agli agenti esterni della produzione; ma non è egualmente esplicita per la deduzione dell'interesse e del salario.

Dalla definizione adottata del reddito industriale deriva logicamente, che l'interesse del capitale investito nell'impresa e indissolubilmente legato con essa, non è deducibile. E questa, infatti, è la regola stabilita dalla legge (art. 31).

Ma poi, la regola cade di fronte al fatto concreto della separazione personale, che può esistere tra imprenditore e capitalista. E la legge segue lo stato di fatto e statuisce, che gli interessi si deducono, nei casi in cui « sia pienamente giustificata la sussistenza del debito e accertata la persona e il domicilio dei creditori nello Stato ». Poichè, in tal caso, il fisco va a riscuotere nelle mani del creditore l'imposta dovutagli.

Ove queste condizioni non abbiano luogo, l'imprenditore paga l'imposta, ma ha un diritto di rivalsa verso il suo creditore.

Rimandando la questione del diverso trattamento, che la legge riserva alle diverse categorie, importa, prima, di vedere se esse formano un sistema in cui sono compresi tutti i redditi mobiliari, senza duplicazioni nè salti.

Ora è evidente che l'« interesse » di categoria *B* non comprende tutti i casi di redditi capitalistici. Accanto all'interesse dei capitali investiti nell'industria, vi è l'interesse di capitali dati a mutuo senza riferimento all'impiego a cui il capitale mutuato è diretto. In breve, vi ha l'« industria del prestito » per sè stante. Essa comprende prestiti fatti al proprietario di terre e di case, prestiti voluttuari, prestiti pubblici. Gl'interessi di questi prestiti non si trovano nel reddito industriale di cui si è detto. Vi hanno capitali che si investono direttamente nelle industrie e di queste corrono l'alea; vi sono capitali che preferiscono rendersi indipendenti dal rischio industriale, i quali si estendono dalle obbligazioni commerciali ai prestiti pubblici.

I possessori di questi capitali sono sempre persone distinte dall'imprenditore e dall'impresa, a cui sono legati da un contratto di mutuo a reddito fisso.

Così il nostro legislatore ha formato la categoria *A*, che comprende gl'interessi di capitali dati a mutuo. Il contratto di mutuo è il criterio per la formazione del gruppo.

Il risultato è, che le due categorie *A* e *B* si integrano reciprocamente, per colpire ogni reddito che ha carattere di interesse, evitando salti e duplicazioni.

§ 153. — Passiamo ora al salario, o come la legge dice, al « reddito proveniente dall'opera dell'uomo senza aggiunta di capitali ».

Come dal reddito industriale si deduce l'interesse nel modo che si è detto, così si deducono i salari e gli stipendi del personale dipendente. Se non che, la regola che valeva per l'interesse diventa l'eccezione pel salario e viceversa. Cioè, la legge stabilisce la regola della deduzione dei salari, perchè, nell'attuale fase storica, l'operaio è quasi sempre distinto dall'imprenditore. Ma quando eccezionalmente avviene, che l'imprenditore e i membri della sua famiglia sono anche operai nella loro piccola impresa, la legge non consente la deduzione del salario (1).

Partendo dalla regola, i salari dedotti dal reddito industriale passano in categoria *C*, a differenza di quanto avviene degl'interessi che restano in categoria *B*, ma neppure essi basterebbero a coprire tutti i casi in cui si hanno redditi di lavoro. Infatti non comprendono nè gl'impiegati dello Stato, nè i liberi professionisti. D'onde la necessità di colmare la lacuna con la formazione della categoria *C*, che comprende ogni forma di reddito dovuto al lavoro senza concorso di capitali.

(1) Art. 32. Siffatta disposizione è perfettamente consona al principio della epurazione dei redditi; ma suppone che anche i salari dedotti dal reddito della grande industria, sieno soggetti all'imposta nelle mani degli operai. Che se questi, come oggi avviene di fatto, se non sempre di diritto, sfuggono all'imposta, la disposizione dell'art. 32 si risolve in un trattamento differenziale a danno del piccolo imprenditore-lavoratore.

Le categorie hanno subito variazioni di numero, talvolta crescendo e talvolta diminuendo, per ragioni di cui ora si dirà.

Per intanto, da quanto precede può trarsi la conclusione, che le varie categorie formano un quadro che logicamente comprende, e può di fatto comprendere, tutti i redditi mobiliari, e che esse confinano tra di loro, in modo che nessun reddito mobiliare sfugga ad una di esse e nessuno sia compreso in più di una.

Il principio che regola i rapporti esterni tra la mobiliare e le due fondiarie, regola anche i rapporti interni delle varie categorie della mobiliare (art. 8).

§ 154. - LE CATEGORIE. — Ma se tutti i redditi sono colpiti, non tutti lo sono in egual misura, poichè ogni categoria paga un'aliquota diversa; d'onde la grande importanza del classamento dei redditi mobiliari (1). È questo il secondo punto che deve essere spiegato.

Le diverse percentuali che gravano le varie categorie si applicano dopo che i redditi sono stati tradotti al netto e quindi dipendono dal principio della discriminazione, adottato dal legislatore italiano fin dalla prima legge.

(1) Riproduciamo prima le disposizioni fondamentali della legge 24 agosto 1877, art. 54:

« La traduzione di ciascun reddito effettivo in reddito imponibile sarà fatta con le seguenti regole:

« a) i redditi perpetui e quelli dei capitali dati a mutuo o altrimenti redimibili, vengono valutati e censiti al loro valore integrale;

« b) i redditi temporanei misti nei quali il capitale e l'opera dell'uomo concorrono (industrie, commerci), vengono valutati e censiti riducendoli a 6 ottavi del loro valore integrale;

« c) i redditi temporanei dipendenti dall'opera dell'uomo senza aggiunta di capitali (redditi professionali e stipendi), quelli nei quali non concorre nè l'opera dell'uomo, nè il capitale (vitalizi, pensioni), e i proventi di cui alla lettera c) dell'articolo 3, vengono valutati e censiti riducendoli ai cinque ottavi;

« d) i redditi dipendenti da stipendi, pensioni ed assegni pagati dallo Stato, dalle provincie e dai comuni, vengono valutati e censiti riducendoli ai quattro ottavi ».

La legge del 22 luglio 1894, eleva l'aliquota generale al 20 % ma poi divide la categoria A in due sub-categorie A' e A'', lasciando nella prima gli interessi dei capitali dati a mutuo allo Stato, alle provincie, ai comuni, o a società che hanno per base garanzie o sovvenzioni dello Stato, che vengono censiti al valore integrale, e po-

Da questo trattamento differenziale, o discriminazione dei redditi, nasce che le poche categorie fondamentali sieno state a volta suddivise e a volte riunite, a seconda dei criteri variabili, che hanno mosso il legislatore a favorire più o meno alcuni redditi di fronte ad altri.

Con la prima legge le categorie erano tre: *A*, *B*, *C*. Indi i funzionari dello Stato, adducendo la ragione che i loro stipendi e pensioni non potevano evadere al più rigoroso accertamento del loro reddito, ottennero la nuova categoria *D*. Poi la legge 1894, considerando che gl'interessi dei prestiti pubblici e dei prestiti garantiti dallo Stato offrono un grado maggiore di sicurezza in confronto dei mutui privati, scisse la originaria categoria *A* rispettivamente in *A'* e *A''*.

Il decreto ottobre 1924, ritenendo inutile e ingombrante di mantenere l'aliquota unica e generale dell'art. 1°, che di fatto era mutata dal giuoco della discriminazione, adottò il metodo di applicare direttamente ai vari redditi aliquote diverse; ma, nel contempo, soppresse la divisione delle subcategorie *A'* e *A''* e le fuse nell'antica *A*; e, invece, suddivise la categoria *C* in *C'* comprendente i vecchi redditi delle professioni libere, e in *C''* comprendente gli stipendi degli impiegati di aziende private e i vitalizi.

Così, in tutta la vita della legislazione, si sono avute da un minimo di 3 ad un massimo di 6 categorie, le cui aliquote hanno variato successivamente, quasi ogni volta che si è aumentato il peso totale dell'imposta.

nendo nella seconda categoria *A''* gli interessi dei capitali dati a mutuo civile o commerciale, che vengono censiti per 30/40. Per le altre categorie *B*, *C*, *D*, trasforma gli ottavi in quarantesimi, e colpisce i 20/40 dei redditi di categoria *B*, i 18/40 dei redditi di categoria *C*, e i 15/40 dei redditi di categoria *D*.

Come si vede, l'aliquota uniforme all'art. 1° della legge, che secondo la teoria, dovrebbe dare garanzia di egual trattamento tributario a tutti i redditi mobiliari, è di fatto annullata dalla possibilità di mutare le deduzioni consentite a titolo di discriminazione, e quindi diventa un organo morto dell'organismo tributario. E così la più recente riforma, attuata con decreto-legge del 16 ottobre 1924, abolisce il vecchio metodo e diversifica direttamente le aliquote spettanti ad ogni categoria di redditi, già epurati (vedi quadro riassuntivo a pag. seg.).

È bene presentare in un quadro riassuntivo le vicende delle categorie e delle aliquote:

TRATTAMENTO TRIBUTARIO PER 100 LIRE DI REDDITO MOBILIARE NETTO.

Categorie	Regime anteriore al 1894; aliquota generale 13,20 %; deduzioni in ottavi	Legge 22 luglio 1894; aliquota generale 20 %; deduzioni in quarantesimi	Decreto-legge 16 ottobre 1924; aliquota sul reddito netto senza deduzioni	Aumento definitivo percentuale sul reddito
A'	13,20	20 —	20	6,80
A''	13,20	15 —	20	
B	9,90	10 —	14	4,10
C'	8,25	9 —	12	3,75
C''	8,25	9 —	10	1,75
D	6,60	7,50	8	1,40

La categoria *A* va considerata a parte. La legge del 1894 eluse la disposizione dell'art. 1° per colpire gl'interessi del consolidato riducendoli al 4 %. E di ciò si dirà in seguito.

Considerando le altre categorie, su cui si è esercitata la pressione normale dell'imposta di R. M., si nota che la diversificazione dei redditi e il numero delle categorie procedono in modo arbitrario; non rispondono ad un criterio economico direttivo.

La categoria *D*, p. es., avea ottenuto dal primo legislatore di essere colpita per metà, in confronto del reddito capitalistico, cioè col 6,60 % invece di 13,20 %. Questo rapporto si mantiene ancora nella riforma del 1894; ma si altera nella riforma del 1924, dove lo stipendio paga 8 %, mentre si è elevata al 20 % la percentuale in categoria *A'*.

Così dicasi di tutti i rapporti tra le varie categorie, che si modificano senza una ragione economica visibile o plausibile.

Invece, confrontando il primo periodo con l'ultimo, si osserva che la percentuale aumenta del 6,80 % sul reddito di categoria *A*, del 4,10 % di categoria *B*, del 3,75 % di categoria *C'*, dell'1,75 % di categoria *C''*, e dell'1,40 % di categoria *D*.

Si direbbe che, fissati comunque i criteri della discriminazione, gli aumenti d'imposta, per sopperire al crescente fabbisogno finanziario, dovrebbero essere proporzionali in tutte le categorie. Quel che risulta chiaro dall'ultima colonna è, invece, che l'onere dell'imposta decresce relativamente sul salario dei dipendenti dello Stato e delle imprese private, per scaricare la differenza sui redditi delle altre categorie, specialmente della categoria *A*.

Il fatto, dunque, che emerge è questo: l'onere tributario totale, ossia il contingente totale della mobiliare, tende a essere ripartito sempre più a carico dei redditi di capitale e sempre più a discarico dei redditi di lavoro.

Questa tendenza è generale in tutti i paesi; essa può oramai considerarsi come un principio che — a parte la questione dei limiti e degli effetti economici remoti — informa la politica tributaria della presente epoca storica. È così invertita la posizione che si avea prima della rivoluzione francese.

CAPITOLO XX.

LA DISCRIMINAZIONE DEI REDDITI MOBILIARI

SOMMARIO: Temporaneità dei redditi. — Redditi di lavoro e redditi di capitale. — Discriminazione e imposta progressiva. — Interessi dei prestiti privati e dei prestiti pubblici.

§ 155. — Passiamo ad esaminare i criteri generalmente adottati per la discriminazione, prendendo a base le disposizioni della legge italiana. Le deduzioni a titolo di discriminazione suppongono redditi già depurati.

Pertanto, dopo aver tradotto al netto il reddito industriale e il professionale (1) la legge concede ulteriori detrazioni — che furono dapprima calcolate in due ottavi per i redditi industriali, di tre per i redditi professionali e di quattro per gli stipendi dei funzionari pubblici. Sono deduzioni crescenti a seconda e nella misura in cui i redditi si ritengono perpetui o temporanei, a seconda che provengono da capitale o da lavoro, a seconda che sono più o meno sicuri, a seconda che sono accertabili con minore o maggiore rigore (2).

(1) Stando alla lettera, la legge italiana consente la traduzione al netto del reddito industriale; ma tace del reddito professionale, dal quale andrebbe dedotta una quota di reintegrazione del capitale speso per l'acquisto delle cognizioni necessarie all'esercizio di una professione o mestiere, non che le spese stesse di esercizio, come la vettura pel medico, l'ufficio e la biblioteca per l'avvocato e via dicendo. Ma l'amministrazione finanziaria, con l'ausilio del magistrato, è riuscita a colmare la lacuna della legge, e fa la epurazione del reddito professionale.

(2) Gli ottavi della legge organica furono trasformati in quarantesimi, e in ultimo si preferì abbandonare quel sistema per diversificare direttamente le aliquote delle varie categorie di redditi. Sono forme diverse, che non mutano il principio della discriminazione.

Questa ultima circostanza spiega perchè ai redditi dei funzionari pubblici è concessa una riduzione di oltre il 30 % visto che essi sono accertati con assai maggiore esattezza, in confronto dei redditi professionali. Così sarebbe del reddito fondiario - se già fosse diventato una categoria della mobiliare — in confronto del reddito industriale, o anche del capitalistico. Queste deduzioni non rientrano a rigore nella teoria della diversificazione, poichè hanno piuttosto il carattere di coefficienti di correzione, per avvicinare l'accertamento dei redditi quanto più è possibile alla verità e assicurare l'egual trattamento di essi.

Ciò posto, il legislatore italiano discrimina seguendo il criterio della temporaneità dei redditi provenienti da lavoro, contrapposti ai redditi perpetui provenienti da capitale.

La sola caratteristica della temporaneità non spiegherebbe il trattamento di favore, che cresce passando dal reddito industriale allo stipendio, mentre quello è più temporaneo di questo. Il secondo motivo è la *provenienza* dei redditi, che possono essere di lavoro o di capitale. Ciò spiega meglio perchè si consente al reddito industriale, che in parte proviene da capitale, una deduzione minore che al reddito professionale e al salario, che la legge attribuisce al solo lavoro. In concreto, poi, le due circostanze si fondono, poichè tutti i redditi di lavoro si considerano temporanei.

Nondimeno, volendo precisare cosa deve intendersi per reddito temporaneo e per reddito perpetuo, notiamo che, dal punto di vista della società presa nel suo insieme e del fisco, tutti i redditi sono perpetui, perchè sono un flusso continuo di beni.

Le industrie si rinnovano, si succedono, si accrescono e danno un prodotto annuale perpetuo. Per renderlo imponibile basta tradurlo al netto reintegrando il capitale di impianto e di esercizio.

Le professioni succedono alle professioni, i professionisti ai professionisti, di generazione in generazione, di padre in figlio. Per perpetuare il reddito professionale, basta reintegrare il capi-

tale che fu investito nel padre, perchè questi torni a investirlo nel figlio o nell'erede.

Dunque, non occorre alla perpetuazione dei redditi industriali e professionali, alcun trattamento di favore, per equipararli ai redditi di capitale; bastano le deduzioni a titolo di epurazione.

Amnesso che la produzione annuale di ogni reddito è perpetua, può parlarsi di temporaneità solo rispetto alle persone che ne hanno il godimento; ma, allora, ogni reddito è temporaneo.

Noi possiamo considerare il totale reddito nazionale, che è perpetuo, come fosse ceduto in godimento parziale e temporaneo a diversi e mutevoli individui. Ognuno di questi deve l'imposta sulla parte di reddito di cui ha il godimento e pel tempo che dura il godimento.

Si è già dimostrato che il prodotto totale di un'industria nasce gravato del debito d'imposta. Se detto reddito è diviso tra due o più agenti della produzione, anche l'imposta sarà divisa tra due o più contribuenti; similmente se il reddito viene goduto successivamente da due persone, l'intera imposta sarà ripartita nel tempo, e sarà pagata prima dall'uno e poi dall'altro. Di che è esempio tipico l'eredità. E ciò comprende tanto il caso in cui il *de cuius* investe i suoi risparmi, per formare un patrimonio che trasmette all'erede, quanto il caso in cui li investe nella persona dell'erede, per assicurargli la continuità del reddito professionale.

Invece, una differenza sta in ciò: che l'erede di un patrimonio fondiario o capitalistico può metterlo in valore servendosi del lavoro altrui; mentre l'erede di un patrimonio intellettuale, per metterlo in valore, deve contribuire il suo personale lavoro. Questa differenza dà rilievo al secondo elemento della discriminazione: il lavoro. Per cui si distingue il reddito prodotto col lavoro attuale del contribuente dal reddito prodotto col lavoro delle generazioni passate; il che dà ragione della distinzione fatta da altre legislazioni tra reddito guadagnato e reddito non guadagnato. In ogni caso, l'uno è frutto

del lavoro della generazione presente, l'altro è frutto del risparmio delle generazioni passate. Si ritiene che questa ripartizione tributaria meglio risponda al principio dell'eguaglianza. E si ritiene ancora che il produttore di un reddito di lavoro, per assicurare a sè la vecchiaia e ai figli la continuità del reddito, deve risparmiare di più, in confronto del possessore di un reddito di capitale.

Di qua la teoria, trasmessaci pacificamente da scrittore a scrittore, che ai redditi di lavoro va consentita una quota di risparmio, esente d'imposta.

Abbiamo già dimostrato, in via generale, che il risparmio deve l'imposta, e confutato l'errore di J. Stuart Mill. Nella specie, poi, quell'errore s'ingrossa, perchè si estende dal risparmio effettivo al risparmio presunto, concedendo la esenzione anche a chi di fatto non risparmia. È questa una prima contraddizione, che svela il proposito di concedere un trattamento di favore ai redditi di lavoro, indipendentemente dal risparmio o dal consumo a cui saranno destinati.

In conferma di che, altre considerazioni, più aderenti al problema della discriminazione, si possono aggiungere. Ammettiamo — quantunque non sia dimostrato — che il possessore di un reddito di lavoro di 1000 sia spinto a risparmiare di più del possessore di un reddito capitalistico di 1000. Ma, ammettere che il possessore di un reddito temporaneo sia spinto a risparmiare più che il possessore del reddito perpetuo, non equivale a dire che deve pagare un'imposta relativa minore.

Questa opinione diffusa origina dall'errore di considerare come eguali e come comparabili due quantità, che sono disuguali e non paragonabili.

Per rendere comparabili i due redditi bisogna o trasformare il reddito di capitale in vitalizio o il reddito di lavoro di qualunque durata o anche il vitalizio, in reddito perpetuo. Per esempio, date certe condizioni di età e di salute, un vitalizio di 1000 lire può trasformarsi in un capitale che dia il reddito perpetuo di 600 lire. Allora si vede, che la parità tributaria consiste o nel pagare l'imposta temporanea su 1000 o l'imposta

perpetua su 600. A reddito temporaneo, imposta temporanea; a reddito perpetuo, imposta perpetua.

Un trattamento differenziale porta a questa conseguenza, che il possessore di un reddito perpetuo di 600 avrebbe interesse di trasformarlo in un vitalizio di 1000, per evadere all'imposta, e così in nome del risparmio sarebbe spinto a intensificare il consumo.

Dall'altra parte, se si consente la deduzione di una quota di risparmio al reddito temporaneo di 1000, non vi ha ragione di non continuarla al reddito di 600 che ne è l'equivalente; e, se la si consente al reddito perpetuo di 600 in confronto del reddito perpetuo di 1000, non vi ha ragione di non consentirla al reddito perpetuo di 1000 in confronto del reddito perpetuo di 2000, e a questo in confronto del reddito perpetuo di 3000 e così di seguito.

Ma con ciò sfuma la speciale teoria in esame. Poichè, se da ogni reddito si deduce una percentuale costante di risparmio, si avrà un'imposta proporzionale con aliquota per tutti più alta; ciò che lascia le cose come erano. E se la quota di risparmio decresce a misura che crescono i redditi, si avrà un'imposta progressiva, che — a parte il frasario diverso con cui viene presentata — lascia il problema dell'imposta progressiva nei termini esatti, in cui è stato precedentemente discusso.

§ 156. — Un secondo punto merita di esser posto in rilievo: dato costante il fabbisogno finanziario, la discriminazione a favore dei redditi di lavoro in formazione, sposta l'onere tributario dal reddito che è frutto del lavoro presente al reddito che è frutto del lavoro passato. Cioè, per esonerare il risparmio vero o presunto di oggi, si deve colpire il risparmio effettivo di ieri.

Per mettere in evidenza questa relazione, bisogna isolare il problema, astraendo dai redditi fondiari e capitalistici pervenuti da eredità, e supponendo che i contribuenti dei 4 gruppi della mobiliare formino essi l'intera collettività. È evidente, allora, che i contribuenti delle categorie *B*, *C*, *D*, debbono essi, coi loro risparmi, formare e alimentare la categoria *A*.

Ciò posto, diventa pure evidente che il beneficio della discriminazione si attenua e forse si annulla; poichè l'esonero di alcuni ottavi o quarantesimi porterebbe automaticamente, per gli stessi contribuenti, all'aumento adeguato dell'aliquota sui residui ottavi e quarantesimi, da cui deve ricavarsi il dato fabbisogno finanziario. Inoltre, l'esonero concesso a titolo di eventuale risparmio in categoria *B, C, D* è annullato in tutto o in parte in categoria *A*, dove quel risparmio subisce un aggravio maggiore. D'onde segue che la discriminazione è usufruita in pieno, quando il contribuente non fa risparmi, ma consuma il suo reddito di lavoro.

Ciò costituisce una contraddizione teorica fondamentale, la quale esclude che la esenzione di una quota di risparmio spieghi l'istituto della diversificazione dei redditi.

Passando ora al fenomeno concreto, quella contraddizione si elimina, per due ragioni: *a)* perchè la categoria *A* non è alimentata soltanto dai risparmi provenienti dai redditi di categoria *B, C* e *D*, ma lo è principalmente dai risparmi ereditati, sui quali il fisco si rifà del trattamento di favore concesso ai redditi di lavoro; *b)* perchè in categoria *A* esistono investimenti, come il consolidato e i buoni del tesoro, che non pagano imposta. Così che l'industriale, il professionista e l'impiegato, godono di un'imposta minore nelle loro rispettive categorie e, in caso di effettivo risparmio, evadono alla maggiore imposta della categoria *A*.

Il risultato conclusivo è questo: la diversificazione a favore dei redditi di lavoro è un istituto per sè stante, che trova la sua immediata e sufficiente spiegazione nella preponderanza politica, che le classi industriali, professioniste e lavoratrici hanno e sfruttano per conquistare esenzioni tributarie.

§ 157. - DISCRIMINAZIONE E PROGRESSIONE. — Da quanto precede apparisce l'analogia teorica e politica della discriminazione con l'imposta progressiva.

A rigore, la discriminazione mira a spostare l'onere tributario dai redditi di lavoro ai redditi di capitale, senza limitazione

di quantità. Invece, l'imposta progressiva mira a spostare l'onere tributario dai redditi minori ai maggiori, senza distinzione di qualità.

Le sfere dei due concetti teoricamente non coincidono, ma possono trovare un terreno comune di azione politica, per le affinità degli interessi di classe.

Infatti apparisce contraddittorio, che i piccoli redditi di capitale sieno benignamente trattati in regime d'imposta progressiva, per essere poi maltrattati dalla discriminazione; e che i grandi redditi industriali e professionali — che spesso anche dipendono da rendite intellettuali — sieno favoriti in regime di discriminazione, per essere tartassati in regime d'imposta progressiva.

Ma i due istituti, portati sul terreno della lotta politica, possono e tendono a coordinarsi, sia qualificando la discriminazione anche per quantità, sia attenuando i rigori della progressione verso i maggiori redditi di lavoro, in confronto dei maggiori redditi di capitale (1).

(1) Da noi per la legge 1877 tutti i redditi di categoria *B*, *C* e *D* pagano meno dei redditi di categoria *A* e meno dei redditi fondiari e edilizi, anche se quelli sono altissimi e questi piccolissimi. Un professionista o un industriale che guadagni 500.000 lire è colpito con aliquota minore del possessore di un piccolo reddito capitalistico o fondiario di 500 lire.

Ma durante la guerra — (decreto 1° agosto, n. 1289) — si è alquanto modificata questa condizione di cose, con l'adozione di aliquote crescenti dal 10 al 16 % per i redditi di categoria *B*, che vadano da meno di 1667 lire a più di 5000.

In Inghilterra la discriminazione tra redditi di lavoro o *guadagnati* e redditi di capitale o *non-guadagnati* è recente (1907), ma fu limitata fin da principio ai redditi tra lire 4000, che erano del tutto esenti, e 50.000, adottando deduzioni graduate, in modo che le percentuali definitive risultavano presso a poco come appresso:

REDDITI DI LAVORO

(in lire-oro)

da 4000 a 10.000	2.25 %
fino a 12.600	2.62 %
» a 15.000	3.00 %
» a 17.500	3.38 %
« a 50.000	3.75 %
sopra a 50.000	5.00 %

Il 5 per cento era allora l'aliquota dell'*income tax*.

È appunto su questa via che si è fatto e si va rafforzando il compromesso politico.

La discriminazione ha il vantaggio sulla progressione, di procedere caso per caso, facendo appello a circostanze di fatto per ottenere sgravi, ora a vantaggio di un gruppo ed ora di un altro. In ciò somiglia alla politica dei benefici speciali a favore delle classi popolari, e riesce, come quella, a penetrare gradatamente nella legislazione positiva, senza provocare le avversioni di principio, che le classi ricche hanno contro l'imposta progressiva.

Ma, in complesso, il bersaglio su cui si concentrano gli sforzi coordinati della discriminazione dei redditi e della progressione dei tributi, è l'eredità, i cui redditi non sono guadagnati per quella, e sono suscettibili di alta imposizione progressiva per questa.

I due istituti trovano la loro integrazione nella imposta successoria, di cui si dirà. Discriminazione, imposta progressiva e imposta successoria sono parti integranti dell'indirizzo generale della politica tributaria oggi prevalente.

§ 158. — Un terzo caso di discriminazione riguarda gli interessi dei prestiti privati in confronto degli interessi dei prestiti pubblici. Il criterio discriminante sarebbe il diverso grado di sicurezza, che essi rispettivamente danno al creditore.

La storia della discriminazione a favore degli interessi dei mutui privati merita un breve ricordo, pel contributo prezioso che essa dà al completamento della teoria.

La legge 1877 non discrimina tra prestito pubblico e privato. Si diceva allora che l'interesse fosse, nella sua integrità, reddito netto. Ma la legge del 1894 ha mutato opinione, perchè ha ritenuto che il maggior grado di sicurezza, che dà il prestito pubblico, consenta di dedurre dagli interessi del prestito privato una quota a titolo di rischio.

Così è che nel 1894 si introdusse una nuova discriminazione tra gl'interessi dei mutui fatti allo Stato o garantiti dallo Stato, e gl'interessi dei mutui privati. A quelli s'applicò l'intera ali-

quota senza deduzioni; a questi si consentì una deduzione di 10 quarantesimi, così che l'imposta colpiva i 30 quarantesimi del reddito capitalistico.

Ma il decreto dell'ottobre 1924 nega nuovamente che esista quel diverso grado di sicurezza, e assoggetta all'intera aliquota, senza deduzione, gl'interessi dei prestiti pubblici e dei privati.

Esiste un diverso grado di sicurezza?

Il mercato lo accusa accontentandosi per i prestiti pubblici di un interesse minore. La ragione economica lo spiega.

Infatti, chi presta 100.000 lire all'impresa privata, per quanto cerchi di sottrarsi all'alea industriale di essa, ne segue di fatto le vicende. Chi presta 100.000 allo Stato segue l'alea, non di una, ma di tutte le industrie nazionali, che diventano verso di lui, a traverso lo Stato, solidamente responsabili. Lo Stato paga gl'interessi con le imposte; ma le imposte sono prelevate sul reddito di tutte le industrie e professioni; se un'industria o 100 falliscono, altre ne prendono il posto.

L'interesse del prestito pubblico dipende da una media, quello del prestito privato da un termine della media. In ciò sta il diverso grado di sicurezza (1).

Se l'accertamento dell'interesse si facesse a lunghi periodi e dipendesse da una media, come è del reddito fondiario, si potrebbe consentire all'interesse di mutui privati una deduzione a titolo di perdite eventuali.

Invece, l'accertamento si fa a brevissimi periodi, e quindi la sola considerazione che vale è che il diverso grado di sicurezza è già scontato nei due rispettivi tassi d'interesse, i quali si presentano come due quantità economicamente pareggiate, su cui il fisco non ha che da applicare la medesima aliquota.

(1) È ovvio che altre circostanze possono contribuire, come sarebbe la commerciabilità del titolo del prestito pubblico per cui il creditore ha la possibilità di realizzarlo in qualunque momento (*Confr. cap. XXIX*).

CAPITOLO XXI.

LA ESENZIONE DEI REDDITI MINIMI E DEI REDDITI MINORI

SOMMARIO: L'istituto della esenzione dei redditi minimi. — Teoria della reintegrazione del *capitale-uomo*. — Teoria del *minimo di esistenza*. — Teoria della compensazione e della inesigibilità. — Esenzione progressiva dei *redditi minori*.

§ 159. - ESENZIONE DEL SALARIO MINIMO. — Tra la discriminazione e la progressione si inserisce l'istituto della esenzione tributaria assoluta a favore dei redditi minimi. Lo si trova in tutte le progredite legislazioni; se non che, il diverso ordinamento tecnico che vi si trova risponde a ragioni diverse; il che non consente di dare del fenomeno una spiegazione teorica unica.

Anzitutto, bisogna distinguere due tendenze: l'una, che riduce al minimo possibile la esenzione; l'altra, che tende ad estenderla dai redditi *minimi* ai redditi alquanto maggiori, cioè ai redditi che chiameremo *minori*.

Della prima è esempio la legge italiana, della seconda la legge inglese. Il confronto è necessario, per una più esatta intelligenza della teoria.

La legge italiana 2 agosto 1877 concedeva la esenzione assoluta dall'imposta di R. M. ai redditi imponibili — cioè già tradotti al netto e discriminati — non superiori a 400 lire annue. Il decreto-legge 16 ottobre 1924 ha portato il minimo esente fino a 2000 lire in considerazione del deprezzamento della cartamoneta, per cui le attuali 2000 lire equivalgono presso a poco

alle 400 di prima. In ambo i casi, oltre il limite di quantità, occorrono le seguenti condizioni per aver diritto alla esenzione:

a) che si tratti sia di redditi delle categorie *B, C, D*; cioè di redditi in parte o in tutto provenienti da lavoro; epperò sono esclusi i redditi di capitale (1);

b) che, facendo il cumulo del reddito di lavoro con gli altri eventuali redditi mobiliari e immobiliari, la somma non superi il minimo.

In altre parole occorre avere un *reddito generale minimo*, per ottenere la esenzione sulla parte che è reddito di lavoro. Il legislatore ha avuto in mente di esentare non il reddito minimo, ma il *salario minimo*, a condizione che il lavoratore viva soltanto del suo lavoro.

Pertanto l'istituto italiano della esenzione apparisce come la estensione logica della discriminazione, che è fatta a favore dei redditi alla cui produzione in tutto o in parte concorre il lavoro.

Se non che non si osa parlare di risparmio e di quota di risparmio per redditi che non bastano al consumo di pane; epperò ci si è messi tutti alla scoperta di una diversa fraseologia, che abbia sapore di teoria economica.

§ 160. — Così è nata spontanea la prima idea di considerare il reddito minimo di lavoro come una quota necessaria, nel suo totale, alla reintegrazione delle energie lavoratrici, consumate durante il processo produttivo. L'uomo è considerato come un capitale, a somiglianza della macchina o del cavallo, che si logorano e debbono trovare nel prodotto il valore del proprio logorio. Quando il reddito effettivo e discriminato non supera le 2000 lire, esso è la quota di reintegrazione del capitale-uomo.

Il caso rientrerebbe così nella teoria generale della epurazione dei redditi. Ma questa spiegazione non resiste alla critica.

Infatti, fissiamo prima il caso del cavallo. Esiste un padrone che alleva e nutrisce il cavallo e ne vende il lavoro all'agricoltore. Questi ricava un reddito di 100, da cui deduce 40 che spettano al

(1) Il vitalizio e la pensione godono della esenzione, perchè sono considerati come il prolungamento del salario e dello stipendio.

cavallo, cioè al padrone del cavallo. L'agricoltore paga l'imposta su 60, il padrone del cavallo su 40.

Se al cavallo si sostituisce uno schiavo, il ragionamento non muta. L'agricoltore deduce dal suo reddito una quota, che rappresenta il corrispettivo del lavoro dello schiavo, cioè il salario su cui il padrone di schiavi paga l'imposta.

Se ora lo schiavo diventa lavoratore libero, cioè padrone di sè stesso, egli incasserà il salario dall'agricoltore e pagherà direttamente l'imposta che prima era pagata dal suo padrone. La materia imponibile è sempre la medesima.

Così cade la teoria della reintegrazione del capitale-uomo.

Si consideri, inoltre, che il principio della reintegrazione delle energie lavoratrici, se fosse adottato, non potrebbe essere limitato al salario minimo, ma dovrebbe logicamente estendersi, e tenderebbe di fatto ad estendersi ai salari maggiori e poi anche ai redditi professionali in generale.

§ 161. — Abbandonata la teoria della reintegrazione del capitale-uomo, si è ricorsi al concetto economico più ampio del « minimo di esistenza ».

Il minimo di esistenza non coincide col minimo salario, poichè i vecchi, le donne, i fanciulli e gli inabili al lavoro, che hanno un piccolo reddito capitalistico o fondiario, hanno anch'essi diritto a un minimo per campare. Questo concetto pone a fondamento teorico del minimo di esistenza il rapporto tra domanda ed offerta di servizi pubblici. Si ritiene che coloro i quali hanno appena quanto basta per soddisfare i bisogni elementari della esistenza, non possono apprezzare la utilità marginale dei beni pubblici. Cioè, si ritiene che non ne facciano *domanda*, anche se di fatto li consumano (vedi § 56).

A noi basta richiamare il principio secondo il quale ogni reddito nasce gravato del debito d'imposta, poichè nel suo costo di produzione figurano i servizi pubblici. Il che significa che la domanda di beni pubblici preesiste, almeno in parte, alla produzione del reddito.

A meglio chiarire l'argomento, si prenda come esempio la grande fabbrica. Essa, per produrre, ha richiesto l'assistenza dello Stato; epperò tutto il prodotto deve l'imposta. Ora, secondo quella teoria, se il prodotto si ripartisce in piccoli redditi di salario, questi verrebbero liberati dal relativo debito d'imposta; se si ripartisce in alti redditi di salari, questi pagherebbero l'imposta. Il che è assurdo; perchè il costo dei servizi pubblici deve essere pagato.

La domanda e il consumo di servizi pubblici sono stati fatti dall'impresa, e il debito dell'imposta è dell'impresa; e se il prodotto totale viene ripartito fra i vari agenti della produzione, ognuno deve l'imposta sulla sua parte di prodotto. Si può esonerare l'operaio dal pagare la sua quota di debito; ma ciò vuol dire che un altro, p. es., l'imprenditore, *deve* pagare per lui.

§ 162. — Si sono proposte altre spiegazioni.

L'una è quella della compensazione, la quale parte dalla nota premessa, che le imposte indirette, colpendo i consumi necessari e popolari, riescono inversamente proporzionali ai redditi. Epperò, per compensare i piccoli redditi di questo aggravio relativamente maggiore in sede di imposte indirette di consumo, si consente loro la esenzione dalle imposte dirette.

Questa considerazione si è fatta valere nelle discussioni parlamentari ed è prevalsa nei paesi relativamente poveri, i quali non possono rinunciare al gettito delle indirette sui consumi necessari, che sono a larghissima base, e debbono limitarsi a dare un compenso che sia circoscritto al gruppo dei più poveri cittadini.

Comunque è facile mostrare che la teoria della compensazione non spiega l'istituto generale della esenzione. Non lo spiega in Italia, dove è limitato ai soli redditi di lavoro, mentre la compensazione spetterebbe a tutti i possessori di piccoli redditi — fondiari e capitalistici — che han pagato imposte di consumo inversamente proporzionali ai loro redditi. E non lo spiega nei paesi più ricchi, nei quali avviene che, mentre si eleva successivamente il minimo reddito esente dalle dirette e lo si al-

larga dai redditi di lavoro ai piccoli redditi di capitale, si esentano di pari passo dalle indirette i consumi necessari e popolari. Questa doppia, sincrona, generale tendenza mostra che i due fenomeni, nella loro evoluzione, sono effetti paralleli di cause comuni, ed escludono che sieno tra loro legati da un rapporto interdipendente di compensazione.

Così si arriva, per esclusione, alla teoria del professore Mazzola, la sola che dà una spiegazione immediata dell'istituto, quando questo mira a ridurre al minimo, come in Italia, il beneficio della esenzione.

Essa consiste nella difficoltà che incontra il fisco ad esigere la imposta mobiliare da milioni di lavoratori, che hanno un piccolo salario e son premuti da bisogni immediati e non offrono alcuna garanzia *reale* pel pagamento. Per cui è più economico che l'imposta, dovuta dalle piccole quote del reddito industriale che vanno in salari minimi, sia pagata di fatto dall'impresa e dall'imprenditore per conto dei lavoratori. L'imprenditore poi eserciterà un'azione di rivalsa economica, che potrebbe anche essere un'azione di rivalsa giuridica, verso gli operai, rifacendosi dell'imposta sia nel momento di fissare per contratto il nuovo tasso dei salari, sia nel momento di pagarli.

Questa teoria fa comprendere perchè, da noi, la esenzione non si consente quando il piccolo reddito di mero lavoro, con l'aggiunta di un reddito supplementare capitalistico o fondiario, supera il minimo; perchè allora esiste la garanzia reale al pagamento dell'imposta di *R. M.*, che è un debito personale.

Questa spiegazione trova una caratteristica conferma nel fatto, apparentemente contraddittorio, che in Italia si è più volte proposto di estendere la esenzione alle quote minime fondiarie, con la motivazione, che anche l'imposta fondiaria è praticamente inesigibile se il proprietario di piccole quote non la paga, perchè lo Stato non riesce nè a vendere, nè a rendere redditizie le piccole quote appropriate.

Altro fatto, che conferma la teoria, è che il fisco italiano ha dovuto rinunciare di fatto a riscuotere l'imposta sui salari in generale, anche quando sono superiori al minimo esente.

§ 163. - ESENZIONE DEI REDDITI MINORI. — Nell'attuare la esenzione, bisogna evitare il pericolo che un reddito di poco superiore al minimo esente, dopo aver pagata l'imposta, sia portato al livello del minimo. Così, se un reddito di 2200 lire dovesse pagare l'imposta del 12 % (Cat. C'), sarebbe ridotto a L. 1936.

La nostra legge, per ovviare a questo inconveniente, stabilisce che i redditi da 2000 a 2100 godano di una detrazione di 1000 lire, e paghino l'imposta sul residuo; che i redditi da 2101 a 2200 godano di una detrazione di 800 lire; quelli da 2201 a 2300 godano di una detrazione di 600 lire; quelli da 2301 a 2400 di una detrazione di 400 lire e quelli da 2401 a 2500 di una detrazione di 200 lire. Da 2501 lire in poi, si applica l'imposta senza alcuna detrazione.

Da 2000 a 2500 lire di reddito la tassazione prende la forma dell'imposta progressiva, e non deve sconosciarsi che, se si fosse voluto evitare soltanto l'inconveniente tecnico, a cui si è accennato, si sarebbe potuto farlo fermandosi al di qua delle 2500 lire, e si sarebbe potuto anche diminuire la quota detratta da termine a termine. Epperò, si può opinare che, nel trattamento graduato da 2000 a 2500 lire, vi sia il germe, quanto si voglia piccolo, dell'imposta progressiva. Comunque è certo che questa scala intermedia, introdotta per ragione tecnica, ha la capacità di svilupparsi nell'imposta progressiva.

Infatti, ciò è avvenuto nei paesi ricchi, come può vedersi per l'Inghilterra nel seguente prospetto:

REDDITO (in L. it. oro)	Quote di detrazione	Percentuale d'imposta
Fino a L. 4000 (sia di lavoro che di capitale)	—	Esente
da 4001 a 10.000 (di capitale) . . .	4000	3 %
» 10.001 » 12.500 » » . . .	4750	3,55 %
» 12.501 » 15.000 » » . . .	3000	4 %
» 15.001 » 17.000 » » . . .	1750	4,50 %
in più	0	5 % (1)

(1) A questa scala si è aggiunta l'altra della discriminazione già riprodotta, la quale si applica ai soli redditi guadagnati, e si spinge e si ferma al reddito massimo di 50.000 lire, riducendo di un quarto le percentuali progressive di questa tabella.

Così l'istituto inglese della esenzione dei redditi minimi non consente più la spiegazione della inesigibilità.

Data l'altezza del minimo esente e l'ampiezza della zona dei redditi superiori, che godono di esenzioni graduate, si è in presenza dell'applicazione del regime progressivo, che dal *reddito minimo* è passato ai *redditi minori*.

La forma è degressiva ed apparisce contenuta entro i limiti che furono già indicati come quelli che consentono di spostare l'onere tributario gradatamente dai redditi minori ai maggiori, senza che l'andamento della progressione ne combatta e ne ostacoli la formazione e l'incremento (1).

(1) Data la ricchezza dell'Inghilterra, i redditi in tutto o in parte esenti renderebbero forse questa conclusione teorica aderente alla realtà. Se non che alla esenzione dei redditi, di cui si è parlato, si è aggiunta una *sovrimposta* sui grandi redditi, che potrebbe dare alla politica tributaria inaugurata da Lloyd George nel 1897-98 una portata politica ed economica del tutto diversa. È appena necessario osservare, che qui non si intende far la difesa del sistema inglese, né additarlo ad esempio da essere seguito.

CAPITOLO XXII.

LA ESENZIONE DEGLI INTERESSI DEL DEBITO PUBBLICO.

SOMMARIO: La ragione economica e la ragione giuridica della imponibilità degli interessi del debito pubblico. — Lo Stato debitore degli interessi e creditore dell'imposta. — Come il principio della discriminazione abbia trasformata la R. M. in imposta speciale. — L'assenza di scadenza nel contratto di prestito pubblico. — La soluzione alternativa della esenzione. — Consolidamento dell'imposta, o della libertà d'imposta al momento della emissione. — Privilegio del creditore e compensi per lo Stato debitore. — Questione dei forestieri.

§ 164. - LA REGOLA DELLA IMPONIBILITÀ. — È antica e sempre dibattuta la questione, se gl'interessi del debito pubblico debbano essere soggetti all'imposta, come lo sono gl'interessi di qualunque debito privato, oppure se debbano esserne esenti.

Il quesito si ragiona con argomenti giuridici, riguardanti la natura del contratto di mutuo pubblico, o con ragioni di convenienza economica, che riguardano il credito dello Stato. Ma prima di arrivare a questo ordine di considerazioni, occorre premettere la soluzione economica del problema.

Facciamo anzitutto l'ipotesi che, per sopperire a spese straordinarie, lo Stato ricorra al prelevamento di un'*imposta straordinaria*, che non tutti possano pagare sul reddito dell'anno, o sopra risparmi tenuti in forma di capitale disponibile.

Data la ipotesi, è ovvio che tutti coloro che mancano di sufficiente capitale liquido — come sono di regola i meri professionisti e i proprietari d'immobili — per pagare la loro quota-parte dell'imposta straordinaria, dovranno contrarre debiti con

coloro che conservano i risparmi in forma di capitale disponibile e che commerciano in prestiti.

Questi prestiti privati daranno luogo al pagamento di interessi annuali, e nessuno metterebbe in dubbio che su di essi i capitalisti debbono l'imposta.

Ora lo Stato, per ragioni tecnico-economiche che si discuteranno a suo tempo, trasforma l'imposta straordinaria in prestito pubblico volontario, sostituendosi ai mutuatari e ai mutuantanti privati (cfr. cap. XXIX).

Si tratta di un'operazione con la quale lo Stato sostituisce alla serie dei prestiti privati un unico prestito pubblico. Da una parte, libera tutti coloro che non hanno capitale disponibile, dalla necessità di contrarre prestiti privati, e li obbliga a pagare soltanto in forma d'*imposta* quelle somme, che avrebbero dovuto pagare al mutuante privato in forma di *interesse*. Ma lo Stato, diventato debitore diretto, gira ai suoi creditori, come interesse, la somma che ha riscossa dai contribuenti come imposta. Così i creditori dello Stato ricevono gli stessi interessi — salva la questione della misura e di altre modalità — che ricevevano dai debitori privati. La materia imponibile è la medesima.

Donde si conclude che gl'interessi del debito pubblico debbono l'imposta.

§ 165. — L'imposta è dovuta dal creditore, sia questi cittadino italiano che forestiero. Infatti, come già si è detto, l'imposta di *R. M.* ha carattere territoriale, ed è dovuta da cittadini italiani e da forestieri, per tutti i loro redditi che si producono in Italia. Ora, chi fa mutui privati deve l'imposta sui relativi interessi, perchè questi si producono in Italia.

Il carattere di realtà impresso dal nostro legislatore alla mobiliare, parifica questa alla fondiaria e alla edilizia e attua il principio della eguaglianza di tutti di fronte alla legge tributaria, qualora tutte le categorie della *R. M.* siano trattate egualmente tra loro, ed egualmente con i proprietari di terre e di case.

Così cade la pretesa che i forestieri che hanno sottoscritto il debito pubblico non debbano l'imposta di categoria *A*, come se

tra lo Stato ed essi esistesse un rapporto obbligatorio *personale* e non *reale*.

Invece, il forestiero paga la fondiaria e la edilizia se è proprietario di terreni e di fabbricati, paga la *R. M.* di categoria *B* e *C* se impiega capitali nelle industrie italiane, o se esercita una professione; paga la mobiliare sugli interessi per capitali prestati a privati; deve, a fil di logica, l'imposta sugli interessi di prestiti fatti allo Stato.

È appena necessario di ricordare l'erroneità dell'argomento comune, che, cioè, i forestieri non debbano l'imposta, perchè non consumano i servizi pubblici. Secondo i nostri principii, i servizi pubblici sono stati consumati durante il processo produttivo del reddito fondiario, industriale, capitalistico e professionale, su cui grava l'imposta.

Ad onta di ciò la questione permane.

§ 166. — In un secondo stadio della indagine, occorre vedere se e in qual misura questo primo e più generale principio si modifica, per l'azione di altre circostanze, con cui nella realtà viene in contatto.

È da notare, anzitutto, che la sostituzione del prestito pubblico alla serie dei prestiti privati presenta due differenze. L'una, che lo Stato diventa a un tempo direttamente debitore degli interessi e creditore dell'imposta. L'altra, che il debito pubblico è perpetuo, cioè non ha scadenza fissa a favore del creditore, mentre lo Stato è solo giudice di scegliere il momento della sua propria liberazione.

Dalla prima nasce il pericolo, costantemente inteso e corso dai creditori pubblici, che lo Stato, elevando la percentuale d'imposta sugli interessi del suo debito, compensi progressivamente il dare con l'avere e mascheri l'insolvenza.

Non vale fermarsi alla risposta usuale, che lo Stato agisce nei due casi con veste diversa, cioè come potestà pubblica nell'atto di levare l'imposta, e come persona privata nell'atto di pagare gli interessi.

Sono differenze scolastiche di cui non si vede il significato

concreto; poichè, con più fondamento può dirsi che lo Stato, quando opera come potestà pubblica per levare imposte, rappresenta l'interesse dei creditori, e quando agisce come persona privata rappresenta l'interesse dei debitori. E poichè negli Stati moderni la classe dei contribuenti debitori è più numerosa e può essere anche, a un dato momento, politicamente più forte della classe dei capitalisti-creditori, non è affatto eliminato il rischio, che lo Stato indossi il paludamento della potestà sovrana, per aumentare le imposte sugli interessi dovuti ai capitalisti, a fine di alleggerire le imposte dovute dai contribuenti.

La circostanza è di tale realtà, che la legge del gran libro del debito pubblico, all'art. 3, ha creduto di assicurare i creditori con la promessa che, in nessun caso, gl'interessi del debito pubblico sarebbero diminuiti da un'*imposta speciale* (1).

§ 167. — L'articolo deve interpretarsi come impegno formale che non si imporranno *esclusivamente* gl'interessi del debito pubblico (2). Ma un'imposta generale, che colpisca egualmente tutte le categorie dei redditi soggetti all'imposta diretta, deve estendersi anche alla categoria degl'interessi del debito pubblico.

L'argomento deriva direttamente dal principio formale della eguaglianza giuridica; ma esso ha un contenuto politico-economico, che merita di essere posto in rilievo.

Il pericolo che corrono i creditori dello Stato nasce dalla possibilità, che ogni gruppo di contribuenti riesca, quando si tratta di aumentare le spese pubbliche, a scaricarne sugli altri il relativo peso tributario. Il che avviene più facilmente sotto il regime di imposte molteplici, ognuna delle quali è legislativamente indipendente dalle altre. Così che, è tecnicamente facile

(1) Legge 10 luglio 1861, n. 9, art. 3: « Le rendite iscritte sul gran libro non potranno mai in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire assoggettate ad alcuna speciale imposta, e il loro pagamento non potrà mai, in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venir diminuito o ritardato ».

(2) In questo senso grammaticale è adoperata la locuzione di *imposta speciale*, non in quello tecnico già discusso al Cap. VI.

di aumentare la sola imposta fondiaria o la sola edilizia o la sola mobiliare o la sola imposta che colpisce gl'interessi del debito pubblico.

Invece, nell'ipotesi di un'unica imposta con unica aliquota, l'aumento di questa colpisce o dovrebbe colpire automaticamente tutte le categorie dei contribuenti; d'onde segue che questi, non che lottare l'uno contro l'altro, sono solidali per controllare l'aumento delle pubbliche spese e per contenere, nell'interesse di tutti i redditi, l'aumento delle imposte.

Ora in Italia le leggi della fondiaria e della edilizia sono autonome; epperò dal blocco della difesa solidale di tutti i contribuenti bisogna anzitutto staccare i proprietari di terreni e di case (1).

Ma, dopo ciò, restava pur sempre l'imposta di *R. M.*, che fino a poco fa comprendeva e sottoponeva a unica aliquota quattro gruppi di redditi e di contribuenti, che già per loro stessi formavano un blocco importante di difesa tributaria collettiva. Secondo l'art. 1° della legge, l'aliquota e gli aumenti eventuali di essa intendevano colpire egualmente tutte le categorie dei redditi mobiliari. E questa sarebbe stata una sufficiente garanzia per i possessori di titoli del debito pubblico, se la promessa dell'art. 1° non fosse stata elusa dal principio della discriminazione, che può trasformare, ed ha trasformato ad arbitrio del legislatore, *l'imposta generale di R. M.* in quattro o cinque *imposte speciali*, una per ogni categoria, una diversa dall'altra.

La legge del 1877 aveva fatta una data discriminazione, tenendo nella categoria *A* gl'interessi così dei prestiti pubblici che dei privati, e consentendo una deduzione di $\frac{2}{8}$, $\frac{3}{8}$ e $\frac{4}{8}$ rispettivamente alle categorie *B*, *C* e *D*.

La legge 1894 elevò anzitutto l'aliquota *unica* dell'articolo 1° dal 13,20 al 20 per cento; indi divise la categoria *A* in due categorie *A'* e *A''*, e modificò la scala delle discriminazioni, in modo da aumentare di poco la vecchia percentuale sulle cate-

(1) È noto, invece, che nella legislazione inglese anche i redditi fondiari e edilizi sono compresi nelle categorie dell'*Income tax*.

gorie *D*, *C* e *A''*, e da scaricare la nuova aliquota del 20 per cento soltanto sulla categoria *A'*. Così l'imposta *generale* dell'art. 1° si trasformò, senza parere, in un'imposta *speciale* sugli interessi del debito pubblico (1).

A questo punto e per le dette ragioni, la considerazione dei forestieri riacquista importanza, in quanto essi non hanno alcun mezzo diretto di difesa parlamentare. E, se il prestito pubblico è collocato all'estero, il pericolo della coalizione di tutti i contribuenti nazionali contro i creditori forestieri diventa più probabile.

§ 168. — L'altra circostanza, che rende precaria la condizione dei creditori pubblici in confronto dei privati è, come dicevasi, che il debito pubblico è perpetuo rispetto al creditore ed è rimborsabile a volontà del debitore. Nasce da ciò che, se si aumenta l'imposta sugli interessi nel modo che si è detto, il creditore deve subirla, non avendo a suo favore termine di scadenza, nè diritto di rimborso.

Invece nei rapporti privati, se l'imposta diminuisce l'interesse pattuito, si dà portarlo al di sotto del tasso corrente, alla scadenza del contratto il creditore ritira il capitale e rinnova il prestito alle nuove condizioni di mercato.

(1) Ecco un confronto di come sono di fatto trattate le categorie dei redditi mobiliari dalle due leggi:

	Legge 1877 aliquota uniforme del 13,20 %	Legge 1894 aliquota uniforme del 20 %
Categ. A	13,20 %	{ A' 20,— %
» B	9,90 »	{ A'' 15,— »
» C	8,25 » 10,— »
» D	6,60 » 9,— »
	 7,50 »

dove si vede che la discriminazione è servita come semplice espediente per arrivare, rispetto ad ogni categoria, a quel risultato che si avea in animo di raggiungere.

Così, mentre i profitti industriali subivano un inasprimento d'imposta di L. 0,10 %, e gl'interessi di mutui privati di L. 1,80 %, gl'interessi del debito pubblico lo subivano di L. 6,90 %.

L'ultima riforma abolisce l'ormai inutile paravento dell'art. 1° e fissa aliquote diverse direttamente per ognuna delle quattro categorie.

Data dunque la possibilità che, col sistema delle imposte molteplici e col principio della discriminazione, un'imposta generale si trasformi di fatto in imposta speciale; e dato che i creditori dello Stato non hanno diritto di chiedere il rimborso del capitale prestato, la sola soluzione alternativa è quella dell'assoluta esenzione d'imposta.

Questa non è in sè una cattiva soluzione. La sua ragione logica trovasi nella teoria del consolidamento dell'imposta o della libertà d'imposta, che si sconta nel prezzo d'emissione del prestito pubblico.

Lo Stato contrae il prestito, offrendo per ipotesi alla sottoscrizione pubblica e volontaria titoli al valore nominale di 100 lire, ma il valore reale di mercato, di regola inferiore, dipende dall'interesse netto che lo Stato pagherà. Se lo Stato promette 5 lire libere d'imposta, il prezzo reale del titolo sarà 100 ovvero vicino a 100. Se promette 5 lire gravate del 20% di R. M., è come se promettesse 4 lire nette, e il prezzo reale del titolo sarà 80 o vicino ad 80.

Così si dice che l'imposta o la libertà d'imposta si sconta e si consolida nel prezzo di vendita.

Ciò posto, nel momento iniziale della emissione, cioè della vendita o sottoscrizione dei titoli, è indifferente, così per lo Stato come per il sottoscrittore, che gl'interessi sieno liberi o sieno gravati d'imposta.

In un caso lo Stato incassa 100 di capitale e nulla incassa di imposta dal creditore; nell'altro incassa 80 di capitale, ma riscuote ogni anno 1 lire d'imposta, che è l'interesse delle 20 lire di minor prezzo-capitale realizzato.

Il sottoscrittore, dal suo canto, in un caso, paga 100 e riceve 5 lire nette d'interesse, nell'altro paga 80 e riceve 4 lire nette d'interesse.

Se non che, questa condizione iniziale di parità si modifica nell'avvenire, a seconda che crescono o che diminuiscono le imposte generali. Dato che crescano, il creditore che ha un titolo esente continuerà a ricevere 5 lire d'interesse e si sottrae all'aumento delle imposte, che gravano tutti gli altri redditi; mentre

il creditore che ha un titolo gravato subirà l'aumento come tutti gli altri.

§ 169. — Ora non può negarsi che il primo creditore acquista un privilegio tributario. Certo, in teoria, può avvenire anche il contrario, che, cioè, diminuiscano le imposte generali; ma il caso si ritiene in fatto meno probabile.

Invece, il privilegio viene di fatto attenuato da alcuni compensi che il fisco ritrae. Così, a misura che crescono le imposte su tutti i redditi, i risparmi cercano l'investimento in titoli di Stato esenti d'imposta e ne spingono il prezzo, nello stesso tempo in cui deprimono il valore della terra, delle case, dei titoli industriali. Ne segue che il corso dei titoli del debito pubblico si avvia più rapidamente, per ragione stessa del privilegio tributario, a raggiungere la pari e a superarla, affrettando il momento utile della conversione, con cui lo Stato rinnova il vecchio debito pagando un interesse più basso.

Similmente la libertà d'imposta, che disinteressa il creditore dalle vicende tributarie del paese debitore, influisce anche sulla capitalizzazione dell'interesse nel momento iniziale della emissione, poichè il sottoscrittore è disposto a pagare un premio di assicurazione contro il rischio di nuove imposte future.

Con questi compensi la politica della esenzione risolve radicalmente il problema, senza distinguere tra creditori nazionali e forestieri, e finisce per essere adottata dai paesi ad alta pressione tributaria, che hanno bisogno di ricorrere spesso al credito interno ed esterno.

Anche qui la considerazione dei forestieri, esclusa in teoria pura, ritorna a farsi valere in concreto. Poichè il capitale estero non è ricercato soltanto dai paesi che si indebitano perchè poveri, ma anche dai paesi ricchi, che non vogliono sottrarre, con emissione di prestiti, il risparmio nazionale agl'investimenti delle industrie indigene.

Ora, ciò che ostacola o rende oneroso il prestito estero, non è sempre il pericolo lontano dell'imposizione speciale o spoliatrice, quanto quello della doppia tassazione, a cui possono es-

sere assoggettati gl'interessi del prestito, una volta nel paese del debitore e un'altra in quello del creditore.

Ciò spiega come non sia raro il caso di paesi ricchi e fruenti di alto credito, che fanno ai sottoscrittori forestieri un trattamento speciale, applicando soltanto ad essi il regime della esenzione e dando altre garanzie, come quella del pagamento in oro degl'interessi e dell'eventuale rimborso del capitale.

Dopo la lunga trattazione del problema, pare lecita la conclusione, che il primo metodo — quello della tassabilità degli interessi del debito pubblico — è proprio dei paesi che tengono alto il loro credito con la tradizionale osservanza degl'impegni assunti, e che il secondo è l'alternativa lasciata ai governi che non ispirano la stessa fiducia.

CAPITOLO XXIII.

L'IMPOSTA COMPLEMENTARE SUL REDDITO GENERALE.

SOMMARIO: Soggetto dell'imposta — I forestieri. — Oggetto della imposta: redditi netti e discriminati. — Detrazione dei debiti. — Coefficienti di correzione.

§ 170. — L'imposta complementare sul reddito si aggiunge al sistema delle dirette e ne è il coronamento, se risponde a taluni principii direttivi che ora esamineremo.

Dal punto di vista fiscale, la complementare è un aumento delle imposte dirette, colpisce la somma dei redditi che separatamente furono ad esse soggetti, anche se, per un qualunque trattamento di favore, di fatto e temporaneamente non paghino l'imposta; e si ripartisce — di regola, ma non necessariamente — in forma progressiva (1).

Dalla definizione deriva, che il soggetto della complementare è il cittadino, persona fisica, o, al massimo la famiglia da lui dipendente, poichè solamente rispetto a lui o alla famiglia si può fare la somma di tutti i redditi di loro spettanza. Quindi non è soggetta all'imposta globale la società commerciale, che

(1) Se ci si riporta alla origine storica, di cui le inchieste e le discussioni parlamentari della Camera dei comuni costituiscono il più prezioso materiale, l'imposta sul reddito si proponeva di compensare le sperequazioni, aspramente criticate, delle imposte sui consumi. Ma le proteste furono tacitate, non con la forma simmetrica della progressione, ma con la esenzione dei redditi minimi di lavoro e di capitale e con quote di *abatement* concesse ai redditi minimi e medi.

Anche negli Stati Uniti l'imposta sul reddito fu considerata in origine come mezzo tendente a correggere le ineguaglianze del sistema tributario, così diretto che indiretto,

ha un reddito *unico* proveniente dalla sua unica attività produttiva, reddito che va ripartito tra i singoli soci, nel cui bilancio può diventare una parte del reddito generale di ciascuno.

Deriva pure che ogni individuo — nazionale o straniero — deve la complementare sul cumulo dei redditi, su ciascuno dei quali già paga, o teoricamente dovrebbe pagare, l'imposta diretta (1).

Partendo da questo concetto fondamentale segue: *a*) lo straniero che ritrae il suo reddito in Italia e lo consuma all'estero deve la complementare, perchè il suo reddito è contemplato nelle imposte dirette; *b*) lo straniero che ritrae il suo reddito all'estero e lo consuma in Italia, dove risiede, non deve la complementare, perchè non è soggetto alle singole dirette; *c*) il cittadino italiano che si trova nella stessa condizione dello straniero, non deve la complementare; il fatto che l'uno sia cittadino e l'altro forestiero non modifica il rapporto economico, che dipende dallo scambio tra imposta e servizi pubblici.

Può sembrare e può esser vero che lo straniero e il cittadino

che pesava quasi esclusivamente sull'agricoltura, mentre evadevano i redditi industriali e professionali.

Ma non deve perdersi di vista, che le due imposte sul reddito, in Inghilterra e in America, non sono imposte *complementari*, ma imposte *principali*, paragonabili più alla nostra R. M. che non alla complementare.

Dato che oggi si tende ad escludere sempre più dalle indirette i beni di consumo popolare, non potremmo assegnare alla nostra complementare progressiva lo scopo di controbilanciare la sperequazione delle indirette di consumo. Ma non è dubbio che, nel valutare la ripartizione del totale onere tributario tra le varie classi, la complementare progressiva è un nuovo fattore importante del problema, poichè di fatto è un aggravio notevole imposto sulle classi più ricche.

(1) Nella letteratura finanziaria si continua a trattare di *personale* la complementare e di *reali* le singole imposte dirette.

Si è già notato che, per noi, la differenza tra le due è soltanto *tecnica*, cioè non ha il significato giuridico che a quelle parole si assegna. Il riportare la somma dei redditi al loro unico possessore facilita tecnicamente la soluzione di alcuni problemi, come quello della deduzione degl'interessi di debiti personali del contribuente, e può correggere in parte l'errore di non averli dedotti dai redditi delle singole imposte dirette, ma la *somma* di questi redditi ha lo stesso carattere — reale e territoriale — dei *termini* che la compongono. A conferma, le questioni che si fanno in occasione della complementare si sono fatte e si ripetono a proposito della R. M. in Italia, e dell'*income tax* in Inghilterra e in America. Coloro che han voluto riportarsi al criterio personale della sudditanza o della cittadinanza del contribuente si sono trovati di fronte a contraddizioni formali insormontabili, perchè non si può prescindere dal fatto che il reddito è prodotto ed è imponibile nel territorio dello Stato!

italiano, che consumano in Italia il reddito prodotto all'estero, profittono dei servizi pubblici di sicurezza, di viabilità, di illuminazione, ecc., e che non paghino il prezzo sul piede di eguaglianza con gli altri italiani. Sarebbe un caso di evasione economica; ammettiamolo, e vediamo come vi provvede la legislazione vigente.

§ 171. — Oggi, lo straniero e il nazionale pagano le dirette nel paese in cui producono il reddito e pagano le indirette nel paese in cui lo spendono. Questa è la soluzione base del problema. Se si suppone che le dirette sono eguali nel paese di provenienza e in quello di arrivo e che nei due paesi le indirette controbilanciano le dirette, non è più vero che vi sia evasione all'imposta, per parte dei due contribuenti.

Ragionando ora in teoria, e concedendo che il fisco italiano riesca a colpire il reddito prodotto all'estero, l'imposta è una evidente duplicazione. E se la stessa politica è praticata — per reciprocità o rappresaglia — dall'altro Stato, si avrà una doppia duplicazione. La quale spingerà i due contribuenti, ognuno a rientrare e vivere nel paese in cui produce il reddito.

Con ciò l'aspettativa del fisco resta delusa in tutto o in parte.

La soluzione, di cui sopra, non è prevalsa soltanto in forza di questo ragionamento negativo; ma riposa anche su una salda base positiva di carattere economico e politico.

Noi abbiamo fissato il principio, che le indirette sono una parte integrante dell'unico debito tributario del cittadino; perciò, se il cittadino italiano consuma all'estero il suo reddito, sfugge al pagamento di una parte del suo debito tributario, d'onde nasce senz'altro il diritto del fisco italiano di colpirlo o con aumento delle dirette o con imposte surrogatorie o con diritti di esportazione e di emigrazione, o in qualunque altro modo.

Se non che, alle imposte indirette, che il fisco italiano non riscuote dai suoi cittadini che emigrano, rispondono le imposte indirette che riscuote dai forestieri che vengono e dimorano in Italia.

Ecco la compensazione.

La presunzione della compensazione risponde ogni giorno più a realtà, a misura che si sviluppano e si intensificano gli scambi personali tra nazioni, e deriva dall'antico diritto di « andare e venire », che è una delle prime libertà individuali conquistate dal mondo moderno sul feudalesimo, e si estrinseca, nei rapporti internazionali, nel principio della reciprocità.

A questo principio ogni paese civile può informare la sua legislazione tributaria, senza bisogno di effettivi accordi internazionali; questi servono per assicurare i cittadini contro il pericolo che il principio sia violato in fatto e porti a doppia tassazione (1).

La soluzione finora prevalsa apparisce, per la sua semplicità e fondatezza, la più soddisfacente.

Ma se pure si vuol ritenere che le indirette di consumo e le imposte locali non bastano a pagare i servizi, che gli stranieri ricevono dallo Stato in cui risiedono e in cui consumano il reddito prodotto all'estero, può adottarsi una imposta surrogatoria — come la tassa di soggiorno — senza falsare il carattere della complementare.

§ 172. - OGGETTO DELL'IMPOSTA. — È la somma dei redditi di ogni provenienza, che spettano a una medesima persona.

Ora i redditi delle varie dirette, che sono diventati redditi *imponibili* dopo essere stati tradotti al netto e discriminati, debbono o dovrebbero passare tali e quali alla complementare. Se-

(1) Il principio è di portata molto più vasta; eccede i confini della complementare; mira ad eliminare tutti i casi di doppia imposizione, e potrebbe essere il primo passo verso un più uniforme sistema tributario internazionale; ciò che prospetta una mèta molto lontana dalla realtà odierna.

Molti casi che si considerano casi di duplicazioni si possono eliminare, applicando il principio dell'epurazione dei redditi, quando un reddito passa da un paese all'altro, pagando imposte in entrambi. D'altra parte vi sono casi di duplicazioni tecniche inevitabili; per esempio, quello del valor locativo, che colpisce necessariamente ogni inquilino, sia nazionale che forestiero, e, poichè la pigione è indiziaria del reddito generale, il forestiero e il cittadino che ritraggono redditi all'estero, pagano indistintamente anche su questi. È un caso tipico di quelle sperequazioni capillari, a cui la legge non può arrivare, e che si aggiustano per azione dello stesso contribuente, che sceglierà la sua abitazione in modo, da pagare quell'imposta totale, che trova adeguata alla sua personale valutazione.

gue, inoltre, che anche i redditi che godono di qualche temporanea o parziale esenzione, ma che sono di loro natura *impobibili*, sono soggetti alla complementare, poichè questa è una nuova imposta che si aggiunge a qualunque trattamento, che i varî redditi han ricevuto nel sistema delle singole imposte dirette. Volendo adoperare il linguaggio giuridico, si direbbe che il privilegio va inteso in senso restrittivo. Quindi il reddito del consolidato, che è esente d'imposta e il reddito delle case di nuova costruzione che godono di un'esenzione temporanea, sono, di diritto, soggetti alla complementare.

Questo è il supremo principio direttivo; ma esso subisce talune eccezioni nelle leggi positive. Così, la nostra legge (1), mentre segue la regola che i redditi delle varie dirette sono già depurati e vanno senz'altro trasportati nella complementare, e comprende in questa anche i redditi che godono di esenzioni (2), invece vi trasporta e allarga l'istituto della discriminazione; cioè continua a discriminare, in sede di complementare, redditi già discriminati in sede delle singole dirette.

La prima diversificazione è fatta a favore dei funzionari dello Stato e di altri enti pubblici ai quali si applica sullo stipendio l'aliquota minore del 0,50 %.

La seconda consiste nella deduzione di un ventesimo del reddito per ogni figlio o parente a carico del contribuente, col limite di un massimo assoluto di 3000 lire a figlio o parente a carico (3).

L'esenzione di un ventesimo del reddito per ogni figlio, con la limitazione di 3000 lire, è un semplice trattamento dif-

(1) « L'imposta complementare progressiva sul reddito » è stata introdotta in Italia con r. decreto 30 dicembre 1923, n. 3062.

(2) Il decreto sopra riferito, all'art. 8, detrae « le spese e perdite sopportate nell'anno, per la produzione dei singoli redditi ». È la solita dizione incerta e feconda di questioni. Per non cadere in troppo grande contraddizione con i principii direttivi in materia, bisogna ritenere, che quella disposizione si applichi ai redditi che, per fatto che godono di esenzione totale, non furono considerati e accertati.

(3) Art. 11 citato decreto: « Dal reddito complessivo del contribuente... è ammessa una detrazione di un ventesimo del reddito per ciascun componente la famiglia... La somma detratta a questo titolo non potrà eccedere L. 3000 per ogni persona a carico ». Questa innovazione è stata suggerita dall'*income tax* inglese, che consente una deduzione portata ora a 60 sterline pel primo figlio e poi una di 50 per ogni figlio successivo.

ferenziale a favore dei redditi da 60.000 lire in sotto, cioè dei redditi medi e dei minimi (1).

La legge trasporta nella complementare anche l'istituto della esenzione del reddito minimo. Che vi debba essere nella complementare un minimo esente è pacifico, perchè esiste nella mobiliare, e sappiamo anche che la determinazione del minimo è cosa arbitraria.

Ma qui importa rilevare che il minimo della complementare non è più quello della mobiliare; il limite quantitativo è più alto, e il carattere è completamente mutato. In un caso e nell'altro si fa il cumulo dei redditi; ma nella mobiliare il cumulo serve per limitare la esenzione al « salario minimo », nel caso della complementare serve per allargarlo ad un « minimo di esistenza ». Sono due concetti diversi e contrastanti come fu a suo tempo chiarito; per cui oggi un reddito generale di 2999

(1) Le statistiche che ci danno la composizione delle famiglie naturali secondo le classi, non accennano ad una classe che tragga speciale vantaggio dall'esenzione. Le famiglie con uno o due figli predominano tra professionisti, impiegati pubblici e privati; con tre o quattro figli predominano tra agricoltori e commercianti.

Ecco una tabella riassuntiva:

FAMIGLIE NATURALI (SU 1000).

Componenti	Genitori		Figli								
	1	2	1	2	5	4	5	6	7	8	9
Agricoltori . .	47	132	137	147	145	125	95	66	42	26	15
Industriali e commercianti.	58	146	176	177	154	109	72	44	28	16	9
Professionisti e artisti	190	209	182	148	108	69	41	24	14	8	3
Impiegati azien- de pubbliche	83	171	208	189	140	92	54	31	16	8	5
Impiegati pri- vati	85	195	218	182	131	84	50	28	14	7	3
In complesso .	89	161	165	152	132	104	74	49	30	17	10

Invece può dirsi che le classi ricche hanno un numero di figli minore in confronto delle classi a redditi modesti; ciò rafforza la conclusione del testo.

e anche di 5999 lire è esente dalla piccola aliquota della complementare (l'1 %) ma paga il 20 % e anche il 50 % e più nelle dirette! (1).

Questa contraddizione è di principio e non può durare; non esiste nell'*income tax* inglese, che è imposta principale e adotta il « minimo di esistenza » generale. Ad eliminare la contraddizione, occorre che l'istituto del reddito minimo di salario sia trasformato nel minimo di esistenza nella imposizione diretta e poi trasportato integralmente nella complementare (2).

§ 173. — Il reddito generale risulta dalla somma di tutti i redditi, come si è detto.

Se i varî redditi contemplati dalle dirette fossero trattati egualmente e accertati tutti con lo stesso grado di rigore, quella somma aritmetica sarebbe anche la base definitiva della complementare, la quale avrebbe, in quella ipotesi, la sola funzione di introdurre la progressione.

Ma sappiamo che quella ipotesi è irrealistica; per cui la somma aritmetica, presa come base della complementare, non farebbe che inasprire le sperequazioni che esistono già tra le imposte dirette. Epperò, la somma aritmetica è un primo dato grezzo, che deve essere sottoposto ad ulteriore elaborazione.

Anzitutto si deducono i debiti, anche personali, del contribuente, di cui non si è tenuto conto nella epurazione del reddito fondiario e edilizio e se ne è tenuto conto solo parzialmente a favore del reddito industriale. Con questa deduzione è evidente che i redditi accertati per la complementare risultano tra

(1) Art. 13: « Quando il reddito netto complessivo, al lordo delle detrazioni di cui all'art. 11 (cioè, detrazioni dei ventesimi) non superi L. 6.000 e quando, pure essendo superiore a tale cifra, non si raggiungano L. 3.000 imponibili, dopo le detrazioni di cui all'articolo predetto, non si fa luogo ad applicazione dell'imposta complementare ». Il lettore — come è avvenuto della maggioranza dei contribuenti — non vedrà chiaro in questo indovinello.

(2) Questo errore ed altre contraddizioni che esistono tra la complementare e le dirette dipendono dal fatto, che il legislatore italiano, nel prendere a prestito disposizioni di leggi forestiere, non ha tenuto conto che queste si riferiscono all'imposta generale sul reddito che sostituisce le nostre dirette, mentre la nostra complementare si aggiunge alle dirette; ciò che avrebbe obbligato ad armonizzare le disposizioni dell'una con quelle delle altre!

loro meglio perequati, perchè di fatto si è eliminata una causa di duplicazione e di sperequazione, che esiste nell'assetto delle imposte dirette. Ma anche qui si può ripetere la precedente osservazione, che, cioè, la deduzione di tutti i debiti elide quella causa di sperequazione solo nella complementare; ma non fa sparire la sperequazione ben più importante nei rapporti interni tra le varie dirette. Si cade nella stessa contraddizione, che si riconosce il principio della deduzione dei debiti di fronte alla tenue aliquota della complementare e la si sconosce nelle singole dirette, che colpiscono due volte gl'interessi del debito con aliquote ben altrimenti elevate.

Se questo errore fosse corretto, come dovrebbe, in sede delle dirette, anche questa deduzione non andrebbe più fatta in sede della complementare (1).

Altra deduzione che la legge consente è la somma di tutte le imposte che il contribuente paga già allo Stato e agli enti locali. Ciò è contrario al principio generale, secondo cui tutte le imposte colpiscono, contemporaneamente o successivamente, l'unico reddito netto; ma la eccezione che si fa nella complementare ha una ragione tecnica, in quanto essa mira ad elidere le differenze delle aliquote che, a parità di reddito netto, si pagano nelle diverse imposte dirette. Così, l'aliquota dell'imposta per il reddito fondiario può arrivare al 60 % e anche superarla, per l'edilizio al 25 %, per il capitalistico al 20 %, per il professionale al 16 %, ecc.

Pur concedendo che questo trattamento differenziale abbia la sua buona ragione, questa si deve intendere esaurita con l'assetto definitivo delle dirette.

Ora, è soltanto per non aggravare la « sperequazione delle aliquote », che si deducono le imposte già pagate. Ma la deduzione delle imposte già pagate non corregge la « sperequazione

(1) Non è necessario insistere sul falso argomento, che le dirette sono *reali*; poichè, se il proprietario di terre e di case e di redditi industriali e professionali, dimostra che ha un debito a favore di un terzo che paga l'imposta sugli interessi, questi interessi possono e debbono essere dedotti da uno qualunque dei redditi del debitore, o da quelli che hanno importanza relativamente maggiore nel suo bilancio. La questione tecnico-giuridica sarebbe comunque di facile soluzione.

degli accertamenti », in cui sta il vero problema da risolvere. Abbiamo più volte insistito su questa sperequazione tra le varie imposte dirette, dovuta al diverso grado di rigore con cui è possibile accertare i redditi rispettivi. Se supponiamo un contribuente, il cui reddito globale sia composto prevalentemente di redditi fondiari e un altro il cui reddito sia composto prevalentemente di redditi industriali e professionali, trasportando le due somme nell'imposta complementare, quella sperequazione resta in piedi se la complementare è proporzionale, ed è inasprita se è progressiva. In un caso la complementare sarebbe un organo inutile aggiunto all'organismo tributario, nel secondo un organo dannoso.

Infatti prendiamo due redditi effettivamente eguali di 100.000 lire ciascuno; ma accertati nelle dirette, l'uno per 100.000 e l'altro per 50.000; e supponiamo ancora che paghino la medesima percentuale d'imposte dirette, p. es., il 20 %; il secondo paga la metà in confronto del primo. Per ipotesi i due redditi vengono colpiti dalla complementare proporzionale con aliquota di un altro 10 %. Ciò equivale all'aumento del 10 % delle due precedenti imposte dirette; ma se la complementare è progressiva, il primo reddito pagherà una percentuale maggiore del secondo; per esempio l'uno il 10 % e l'altro il 5 %. La sperequazione è aggravata contro l'intenzione del legislatore.

Va ancora ricordato il caso limite dei redditi dipendenti da titoli pubblici al portatore, che evadono all'imposta di R. M. e alla complementare, e da titoli privati al portatore, sul cui reddito la società commerciale paga la mobiliare per conto dei soci; ma quando il profitto sociale passa ai possessori delle azioni e obbligazioni, questi sfuggono completamente alla complementare.

Adunque, a parità di reddito effettivo, chi fosse riuscito a nascondere una parte maggiore, oltre a pagare meno d'imposte dirette, pagherebbe inoltre un'aliquota progressiva minore in confronto di chi non fosse riuscito ad occultare il suo reddito; cioè la originaria sperequazione sarebbe inasprita. Ciò

può essere, in parte, evitato se i redditi, già accertati in sede delle dirette, vengono riveduti e corretti con coefficienti desunti dal tenor di vita del contribuente, di cui il valor locativo, le automobili e vetture, i cavalli, i domestici, le case di villeggiatura sono indici usuali.

Il processo è difficile ma è necessario; la correzione dei redditi accertati nelle diverse imposte dirette vigenti deve considerarsi come un elemento essenziale dell'imposta complementare; poichè solo nella misura in cui questa perequa gli accertamenti dei redditi già colpiti dalle dirette, diventa un organo utile che perfeziona l'« organismo tributario » (1).

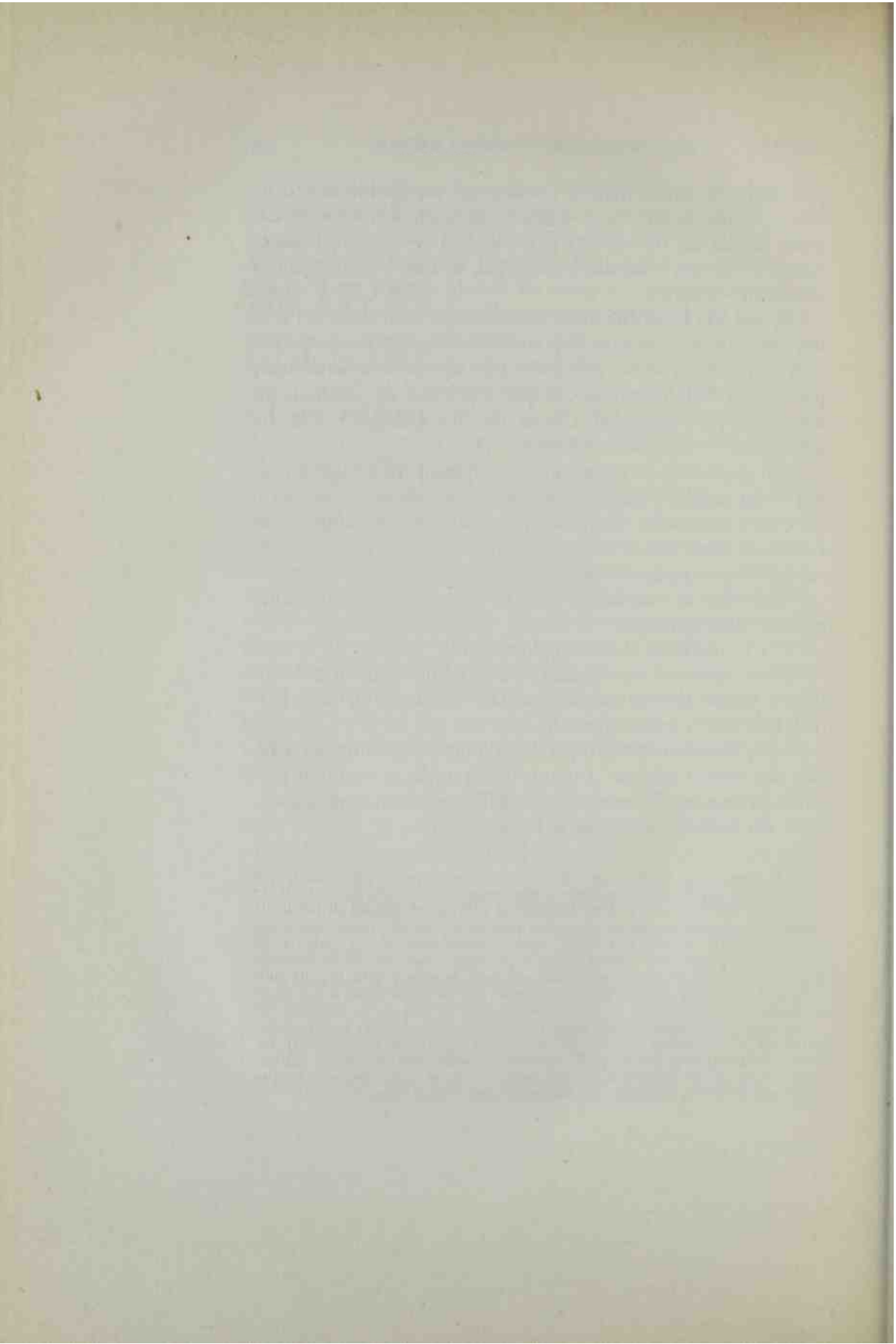
Ciò premesso, la complementare italiana non risponde ai fini di un migliore assetto della imposizione diretta. Essa non è che una *sovrimposta progressiva*, che aumenta le aliquote sui redditi da 6000 lire in sopra, lasciando intatte e spesso aggravando le sperequazioni esistenti tra le varie imposte dirette.

Una riforma razionale e radicale potrebbe esser fatta sulle seguenti linee generali:

- 1°) abolizione della complementare;
- 2°) aumento corrispondente delle aliquote di tutte le dirette a mezzo di una *sovrimposta* che assicurasse al fisco l'attuale getto della complementare;
- 3°) esonero totale o parziale da questa sovrimposta a favore dei redditi inferiori a uno o due o anche tre minimi graduati, da esser regolato sulla traccia dell'attuale istituto della esenzione del reddito minimo nella R. M.

(1) Il ricordato r. decreto non ammette questo coefficiente di correzione, che avrebbe colpito specialmente i contribuenti delle categorie B e C della R. M. L'art. 12 « esclude ai fini del controllo delle dichiarazioni e degli accertamenti di ufficio, le valutazioni appoggiate a semplici presunzioni ». Si comprende che questa disposizione è stata introdotta per difendere quelle classi di contribuenti, contro l'arbitrio del fisco. Ma non sarebbe stato difficile di fissare per legge il peso relativo da attribuire ai pochi coefficienti di correzione, desunti dal valor locativo e dalle imposte sulle automobili, domestici, cavalli, cani e via dicendo, che sarebbero bastati a correggere gli accertamenti delle dirette.

Un nuovo recentissimo decreto, accettando la critica sovra esposta, ha introdotto i coefficienti di correzione; ma poi ha dimenticato due punti essenziali: a) che quella critica implicava una migliore ripartizione, non l'aggravio assoluto dell'imposta attuale; b) che la valutazione dei coefficienti doveva essere fissata e limitata dalla legge con criteri uniformi, non lasciata all'arbitrio degli agenti del fisco.



LIBRO QUARTO

IL
SISTEMA
DELLE
IMPOSTE
INDIRETTE

1913
12.15
11.30 AM
1. 10.10 PM

CAPITOLO XXIV.

LE IMPOSTE INDIRETTE DI CONSUMO.

SOMMARIO: I due rami della imposizione indiretta. — La base e la ripartizione delle imposte di consumo. — Gli effetti della ripartizione: se le indirette sono inversamente proporzionali al reddito. — Tendenza a limitare le imposte di consumo sopra un gruppo di beni; carattere del gruppo. — La esclusione delle materie prime. — La esenzione dei consumi popolari e la esenzione dei redditi minimi.

§ 174. — Si è già visto che le imposte indirette non sono la duplicazione delle dirette, ma lo sdoppiamento dell'unico debito tributario, che ogni cittadino ha verso lo Stato.

Dopo aver pagata l'imposta diretta sul reddito prodotto, il contribuente deve l'imposta indiretta sullo stesso reddito, a misura che di fatto lo spende, sia nell'acquisto di beni diretti, quando soddisfa bisogni attuali, sia nell'acquisto di beni indiretti, quando lo risparmia per soddisfare bisogni futuri.

Di qua nascono i due rami dell'imposizione indiretta, che sono le « imposte sui consumi » dette « dazi-consumo », e le « imposte sui trasferimenti di proprietà » dette comunemente « tasse sugli affari ». Le prime colpiscono la *spesa*; le seconde il *risparmio*; sommate insieme colpiscono il reddito totale del contribuente.

E quindi, tra i due rami della imposizione indiretta vale il principio di reciproca integrazione, che fu già chiarito, prima, nei rapporti tra la imposizione diretta e la indiretta, e, poi, nei rapporti reciproci tra le varie imposte dirette e poi ancora nei rapporti tra le varie categorie dei redditi mobiliari.

Dato questo rapporto di integrazione, cade la vecchia critica, secondo la quale le imposte di consumo riescono sperequate, perchè non colpiscono tutto il reddito del cittadino, ma soltanto la *spesa*, che varia da individuo a individuo.

Si vedrà che questa critica richiede qualche attenuazione (1); ma intanto, per sbarazzare a gradi il terreno delle numerose difficoltà, basta qui ribadire il concetto, che a quella sperequazione delle indirette di consumo fa riscontro la sperequazione inversa delle indirette sui trasferimenti; le quali non colpiscono tutto il reddito, ma soltanto il *risparmio*, che varia anch'esso da individuo a individuo, ma varia inversamente di come varia la spesa. Chi spende molto e risparmia poco, paga più di imposte di consumo e meno di imposte sugli affari; e chi spende poco e risparmia molto pagherà più di queste che di quelle. Così che, nel totale, possiamo ammettere, in via di prima approssimazione, che si raggiunga, o che si tenda a raggiungere, o che sia tecnicamente possibile di raggiungere, l'egual trattamento tributario della spesa e del risparmio di fronte ad ogni singolo contribuente.

§ 175. — L'oggetto immediato delle imposte indirette di consumo consiste della massa dei beni di primo grado, che l'individuo destina annualmente alla soddisfazione dei suoi bisogni attuali. Data l'economia di scambio in cui viviamo, diremo che le imposte di consumo colpiscono quella parte di reddito, che ogni individuo spende in acquisto di beni di primo grado.

L'accertamento di detto reddito si fa per dosi successive, a misura che il contribuente ne spende una dose per volta. Il prezzo di ogni bene comperato misura esattamente la parte di reddito speso. Il reddito totale risulterebbe esattamente accertato dalla somma degli acquisti fatti nell'anno (2). È ovvio, per-

(1) L'attenuazione è questa: che il risparmiatore cede il risparmio ad altri agenti della produzione, i quali pagheranno le imposte di consumo invece del risparmiatore. Il fisco nulla perde.

(2) Si eviti l'errore, in materia di imposizione indiretta, di considerare il consumo come indice misuratore del reddito nel senso in cui, per es., il consumo di abitazione è, o è preso, come indice misuratore presunto del reddito generale dell'inquilino.

tanto, che per colpire il reddito occorre che l'imposta sia commisurata o riferita al valore dei beni comperati.

Noi sappiamo ancora, dai principii generali, che tutto il reddito del cittadino è debitore delle imposte indirette; d'onde segue che deve essere accertato nel suo totale; il che esige che tutti i beni di consumo — nessuno eccettuato — sieno di diritto soggetti all'imposta *ad valorem*.

Ragionando per ora sotto questa ipotesi — che è astratta, ma necessaria per precisare i principii direttivi in materia — vediamo in che ragione — proporzionale o progressiva o inversamente progressiva — il totale onere delle imposte di consumo si ripartisce tra le varie categorie dei contribuenti.

§ 176. — I beni diretti sono suscettibili di essere classificati, cominciando da quelli che soddisfano bisogni elementari relativamente più urgenti, e salendo man mano agli altri che soddisfano bisogni più raffinati, relativamente sempre meno urgenti, per finire ai così detti articoli di lusso.

Ora, l'imposta indiretta è necessariamente un caso di prezzo unico, cioè non può essere diversa, per una stessa merce, da consumatore a consumatore. Se il ricco compera 10 chilogrammi di zucchero e il povero ne compera uno, il primo pagherà 10 volte l'imposta che paga il secondo. Il che significa che l'imposta sullo zucchero è necessariamente proporzionale a quella *parte di reddito*, che ciascuno dei due spende in consumo di zucchero; ma non è ancora proporzionale al reddito totale dei due.

Ma se tutti gli altri beni e servizi sono colpiti con la stessa percentuale *ad valorem*, anche il carico complessivo dell'imposta riuscirà proporzionale ai redditi totali dei vari contribuenti.

Invece, se la percentuale aumenta a misura che si passa dai beni che alimentano consumi poveri ai beni che alimentano consumi superiori e di lusso, la ripartizione riuscirà progressiva.

Similmente, la esenzione assoluta dei beni che formano il

tenor di vita irriducibile delle classi meno abbienti, risponde alla esenzione dei redditi minimi nell'imposizione diretta.

Se, invece, si esentano gli articoli di lusso e si grava la mano su quelli di prima necessità, si opera una ripartizione inversamente progressiva.

Da questo parallelismo è lecito inferire, che i principii e le forze che determinano la politica tributaria nell'imposizione diretta, operano anche nell'imposizione indiretta e ne spiegano l'organismo e lo sviluppo. Non sarebbero possibili durature contraddizioni tra le due; per esempio, non sarebbe logicamente compatibile l'imposta progressiva nelle dirette con l'aggravio dei consumi popolari nelle indirette. Quanto poi agli effetti, va rilevato che — ragionando sempre sotto la ipotesi assunta — le evasioni sono impossibili o ridotte a quantità trascurabili; poichè la contrazione del consumo di un bene colpito porta ad aumentare il consumo di altri beni anch'essi colpiti.

Questo è il disegno a grandi linee di una teoria pura; ma non è attuabile in pieno, perchè la ipotesi di una integrale tassazione di tutti i beni e servizi, nessuno eccettuato, non è reale.

Il tentativo, a dir vero, è stato fatto, e si comprende che vi si possa insistere; ma il successo è mancato, per varie cause che ne ostacolano la pratica attuazione. Anzitutto non è possibile accertare tutti i beni di consumo, dal momento che bisognerebbe comprendervi i servizi personali che sfuggono all'accertamento e che rappresentano, specialmente per i redditi superiori, una parte notevole della spesa, e che sono inoltre di valore variabilissimo come, ad esempio, i compensi dei professionisti. D'onde lacune e sperequazioni inevitabili.

In secondo luogo, sono numerose, inaspettate e ripetute le duplicazioni d'imposta, perchè non potrebbe evitarsi di colpire a un tempo materie prime e beni diretti. Anzi la maggior parte dei beni diretti sono anche materie prime di altri beni diretti, che a loro volta possono essere materia prima di ulteriori trasformazioni. L'uva è bene diretto ed è materia prima per la produzione del vino; il vino è bene diretto ed è materia prima

per la produzione dell'alcool; il quale a suo turno è bene diretto ed è materia prima per la fabbricazione dei liquori.

A ciò aggiungasi il minuto lavoro che occorrerebbe, per accertare il valore di ogni bene di consumo e per depurarlo del valore dei beni strumentali già precedentemente colpiti, e si pensi al macchinoso organismo burocratico e alla spesa che quel lavoro richiederebbe.

In conclusione, l'insuccesso del tentativo obbliga a risolvere il problema della ripartizione delle imposte indirette di consumo, *limitando il numero dei beni da colpire*. Questa diventa la nuova premessa del problema concreto.

§ 177. — Ora, se l'imposizione è attuata in forma progressiva, al fine di farne cadere l'onere prevalentemente sui consumatori ricchi, non si può contare sopra un grande gettito, poichè già sappiamo che è scarsa la sorgente dei grandi redditi in confronto dei redditi medi (1).

Per superare questa difficoltà bisogna ricorrere ad aliquote elevate; il che spingerà tanto più rapidamente i ricchi a contrarre i consumi di lusso. Così scemerà nel tutto insieme il gettito dell'imposta; per colmare il *deficit* si dovranno elevare i dazi-consumo sulle classi a reddito medio e nel medesimo tempo non si potranno consentire sgravi o esenzioni sui consumi delle classi a reddito minimo.

Il giuoco delle forze economiche spinge verso un equilibrio, in cui la imposizione indiretta progressiva tende a diventare proporzionale ai redditi. Ciò spiega perchè il gettito della sovrimposizione degli articoli di lusso si riduce spesso a quantità trascurabili.

Lo stesso fenomeno fu rilevato per l'imposizione progressiva diretta; solo che, allora, l'effetto era più lento a prodursi, perchè bisognava aspettare che i ricchi liquidassero i loro patrimoni, riducessero i risparmi o li spedissero all'estero. Nel sistema delle imposte indirette l'effetto è più pronto.

(1) Il consumo, per classi di reddito, può essere misurato dalla tabella e dalla figura che ci ha data la distribuzione dei redditi, quando abbiamo trattato dell'imposta progressiva diretta (§ 106).

Non così avviene delle imposte sui beni a domanda rigida, che sono di regola consumati anche dalle classi a redditi modesti.

Nessuna classe sfugge a tali imposte, perchè nessuna può contrarre il consumo di pane, di carni, di sale. Si ha, allora, la più larga base possibile dell'imposizione. Ma è proprio qui che apparisce il difetto maggiore delle imposte di consumo; poichè, mentre esse sono proporzionali a quella parte di reddito che il ricco e il povero rispettivamente spendono per i beni di prima necessità, riescono inversamente proporzionali al reddito totale dei due. La parte di reddito spesa per acquisto di pane e di sale e di altri simili beni rappresenta una quota relativamente grande del reddito del povero, ma è una quota relativamente piccola del reddito del ricco. Prendasi il caso del sale: — il consumo del sale è un testatico, cioè è indipendente, o quasi, dal reddito del consumatore; prendasi il caso del pane: — l'operaio spende in pane una parte maggiore del suo reddito in confronto delle classi agiate; prendasi il caso dell'abitazione: — avviene lo stesso in misura minore. Sono tre esempi tipici.

§ 178. - IL GRUPPO DEI BENI PRESCELTI. — Con gli elementi del problema ora dati possiamo costruire un sistema delle indirette di consumo, che riduca al minimo i difetti accennati.

Non potendo colpire, per le ragioni dette, tutti i beni e servizi in cui si spende il reddito dei cittadini, bisogna operare sopra un gruppo di essi.

Questo gruppo non può consistere dei soli consumi di lusso, perchè fornirebbe una base limitata e perchè la conseguente alta tassazione, a cui bisognerebbe sottoporli, ne restringerebbe il consumo e il reddito tributario. Non si può prendere a base il gruppo dei consumi necessari e popolari — quantunque darebbe entrate rilevanti anche con aliquote basse — perchè la imposizione riuscirebbe inversamente proporzionale ai redditi. Per esclusione, il problema è solubile se e nella misura in cui esiste un gruppo di beni diretti, che rispondano al triplice requisito: *a)* di rappresentare consumi non necessari, *b)* di avere una larga base di consumo e *c)* di esser capaci di crescente espansione.

Questo gruppo esiste dappertutto, con varianti più o meno notevoli da paese a paese. Il caffè, il tè, il tabacco, il vino, l'alcool, i liquori, la birra, lo zucchero, e qualche altro articolo rispondono a quei tre requisiti. E vi rispondono altri consumi che più direttamente riflettono il tenore di vita della famiglia, come sarebbero i domestici, i cavalli non da lavoro, le vetture e le automobili, le biciclette, i pianoforti ecc.

Il gruppo naturalmente varia, secondo le abitudini dei diversi popoli, ma varia soprattutto secondo la ricchezza di ogni paese, tendendo a diventare sempre più ridotto di numero, quanto più si eleva il tenore di vita della popolazione. Articoli che si ritengono di consumo non necessario in paesi relativamente poveri, diventano necessari nei paesi ricchi, a misura che cresce l'agiatezza delle classi popolari. Di ciò è esempio tipico lo zucchero, che nei paesi poveri è considerato consumo di lusso, e quindi fortemente tassabile, mentre nei paesi ricchi è diventato un consumo necessario che le classi popolari difendono contro la tassazione delle imposte indirette.

A misura che si restringe, il gruppo di cui si tratta accentua la caratteristica di comprendere beni a consumo praticamente illimitato, che cresce col continuo incremento della ricchezza e del benessere generale, indipendentemente anche dall'incremento della popolazione, mentre le imposte sui consumi necessari, che sono di rapida saturazione, crescono quasi soltanto col crescere della popolazione, cioè lentamente.

Ogni sgravio poi, che si accorda ai beni di consumo necessario, lascia un margine libero di reddito, che si dedica ai consumi superiori, su cui può gravare un'imposta alquanto più elevata; ciò che si risolve pel fisco in un compenso parziale, ma immediato e destinato a crescere.

§ 179. — Questa soluzione del problema non va immune da critiche. Infatti essa riposa sulla presunzione che il consumo dei beni che formano il gruppo sia indice misuratore esatto del consumo generale dei cittadini e che quindi, le imposte pagate

sul consumo del gruppo riescano proporzionali al reddito dei contribuenti.

Ora, trattandosi di un rilevamento indiretto e indiziario, è ovvio che quella presunzione non sia esatta e che la si possa criticare.

Non abbiamo dati statistici che ci permettano di affermare o di negare; ma possiamo far qualche ulteriore considerazione, che valga ad attenuare quella critica.

Anzitutto, il consumo non deve limitarsi al confronto di due individui; ma bisogna tener conto dei nuclei — membri della famiglia, numero di domestici e di relazioni sociali — che si aggruppano intorno all'individuo che paga. Se Tizio operaio ha un reddito di 10.000 lire e Sempronio, suo padrone, ne ha uno di 200.000, è difficile che Sempronio, come individuo, consumi 20 volte la quantità di caffè, di vino, di liquori, di zucchero, di tabacco che consuma Tizio. Ma se si pensa che Sempronio paga per il consumo di tutti i componenti della sua famiglia e dei domestici e spesso degli amici e degli ospiti, la conclusione subisce una prima attenuazione.

Non basta, perchè ogni bene del gruppo è suscettibile di esser diviso in unità aventi diversi gradi di finezza, a cui rispondono prezzi diversi di mercato e a cui lo Stato, con l'imposta di consumo, applica la politica dei prezzi molteplici. Quindi, se è difficile che Sempronio beva 20 volte il vino che beve il suo operaio, non è egualmente difficile, anzi è facile, che ne beva più di 20 volte il valore, se al vino comune sostituisce vini fini per sé e per il gruppo delle sue relazioni sociali.

Infine si tenga presente che il confronto non va fatto per ogni singola merce, ma per il totale di esse, poichè alcune non entrano punto nel consumo delle classi meno fortunate.

Quando queste circostanze sembrino ancora inadeguate, resta la considerazione, che il consumo di tabacco, di bevande alcoliche, di caffè ed altro non è *necessario*, per cui ognuno può rinunziarvi in tutto o in parte, o ripiegare sulle qualità inferiori e sui succedanei. In ultima analisi avviene che questa doppia azione — quella del fisco che basa l'imposta sui beni non neces-

sari e ne diversifica le qualità e li sottopone alla politica dei prezzi molteplici, e quella del consumatore che ha grande libertà di contrarre il consumo — s'incontra in un punto di equilibrio, in cui l'imposta ha finito per ripartirsi proporzionalmente, o quasi, al reddito dei cittadini.

§ 180. - LE MATERIE PRIME. — Altro principio per la determinazione del gruppo è che non ne facciano parte beni strumentali, cioè materie prime.

Già si è detto che le imposte indirette di consumo intendono colpire il reddito del cittadino. Ora il reddito è misurato più esattamente dal valore dei beni di primo grado e lo è meno esattamente a misura che si passa a beni di grado sempre più remoto. Inoltre, l'imposta indiretta sulle materie prime riesce sperequata nei rapporti dei vari consumatori, poichè dalla stessa materia prima si ottengono prodotti di diverso valore, e quindi, colpendo quella invece di questi, si fa pagare al consumatore relativamente più povero un'imposta relativamente maggiore.

Questa seconda condizione, a cui deve soddisfare il gruppo dei beni scelti a base delle indirette di consumo, si esprime col dire, che queste debbono colpire i beni *quanto più è possibile vicino al consumatore*. Va da sè, che s'intende parlare di vicinanza economica, nel senso che bisogna: a) colpire la merce nel momento in cui ha raggiunto l'ultima trasformazione in bene diretto; b) evitare fenomeni di ripercussione e di attrito, tra il consumatore, da una parte, e il produttore o l'intermediario dall'altra, evitando, per quanto è possibile, che questi sieno chiamati a pagare invece di quello.

In conclusione, la tendenza a concentrare l'onere delle imposte indirette sopra un gruppo sempre più ristretto di beni di consumo generale e non necessario è la legge di formazione o di trasformazione della imposizione indiretta nei paesi moderni.

La realizzazione di questa legge di tendenza è limitata dallo stato di fatto, in cui trovasi il bilancio pubblico in rapporto alla ricchezza privata in ogni paese. Ma la condizione generale della

sua realizzazione è, che la ricchezza privata aumenti più rapidamente delle spese pubbliche, poichè soltanto allora i cittadini possono impiegare il nuovo margine per aumentare i loro consumi privati, passando dai più ai meno urgenti e rendendo possibile di spostare l'onere delle imposte dai primi ai secondi.

Nei paesi relativamente poveri, ad alta pressione tributaria, non è possibile esentare completamente i beni di consumo generale e necessario, essendo i soli che apprestano la base adeguata, per assicurare rilevanti entrate al fisco. Ogni più piccola esenzione, fatta per giovare alla classe più povera, si risolverebbe in sgravio senza compensi a favore di tutte le classi più agiate.

Trattasi di uno stato di fatto economico-finanziario, in cui tutti i paesi moderni si sono trovati nel primo stadio del loro sviluppo economico. Ed è in questo momento che si adotta, come unico espediente di portata circoscritta e di carattere transitorio, la esenzione dei redditi minimi dalla imposizione diretta come compenso alla imposizione indiretta inversamente proporzionale (Confr. § 162). Ma non appena si esce da quel primo periodo e, con l'aumento generale della ricchezza, si inizia una più larga politica tendente a rendere l'onere delle imposte indirette proporzionale ai redditi, e poi anche a rimuoverlo progressivamente dalle classi meno fortunate alle più ricche, i due istituti — quello della esenzione dei redditi minimi dalla imposizione diretta e l'altro della esenzione dei consumi popolari dalla imposizione indiretta — si sviluppano parallelamente, come due corollari di un'unica politica tributaria.

CAPITOLO XXV.

ACCERTAMENTO E RISCOSSIONE.

SOMMARIO: Accertamento della materia imponibile: dazi *ad valorem* e dazi specifici. — Riscossione diretta nelle mani del consumatore, indiretta nelle mani del produttore. — Le entrate delle privative si differenziano dalle tasse e dalle entrate patrimoniali dello Stato. — Esame critico comparato tra le privative e le imposte di fabbricazione. — Le condizioni del loro rispettivo prevalere. — Confronto tra le imposte di fabbricazione e le imposte di spaccio. — Il principio della reciproca integrazione di tutte le indirette di consumo.

§ 181. - DAZI SPECIFICI. — Definita la base, ossia la materia imponibile, delle indirette di consumo, passiamo all'accertamento.

Partendo dal principio già chiarito, che l'imposta deve essere commisurata al valore della merce che si vuole colpire, dovrebbe teoricamente prevalere il sistema che si chiama dei « dazi *ad valorem* ».

Ma, in concreto, il sistema dà luogo a difficoltà di riscossione quasi insormontabili che s'incontrano per accertare i valori. Ogni merce si suddivide in sottospecie di diversa qualità, di usi diversi, di valore diverso. Prendasi il vino, che ha un mercato nazionale e che meno fa pensare a siffatta circostanza; il vino di ogni regione e spesso di ogni comune ha una diversa gradazione di alcool e di estratto secco, diversa composizione, diverso prezzo; il vino di una regione è materia prima, quello di un'altra è pronto o quasi pronto al consumo; l'uno è serbevole e si presta al trasporto e all'invecchiamento, l'altro non lo è.

L'accertamento del diverso valore dovrebbe essere fatto al momento della riscossione, cioè quando più sono difficili le indagini per accertare i prezzi di mercato, e più aspre le contese tra il contribuente e l'agente del fisco. Per la necessità di rendere rapida, certa e non troppo costosa la riscossione, si son dovuti fissare i dazi in ragione del peso o della capacità o del volume o del numero, sostituendo ai dazi *ad valorem* i « dazi specifici », come appunto si chiamano quando sono commisurati al peso, al numero, ecc. Così si colpisce il vino comune, senza ulteriori qualificazioni, con un tanto ad ettolitro. Il dazio riesce pertanto sperequato; ma si cerca di eliminare l'inconveniente, facendo più classi di ogni merce e cercando che ogni classe risponda a un diverso prezzo; ma ciò attenua, non elimina l'inconveniente. Comunque su questa via si cerca di conciliare la ragione economica del dazio *ad valorem* con la ragione pratica del dazio specifico.

§ 182. - FORME DI RISCOSSIONE. — Passando alla riscossione, si tratta di scegliere il momento più conveniente; ora, secondo il principio già esposto, il momento più conveniente è quello che è più vicino al consumatore.

a) Pertanto, il gruppo che meglio vi risponde è quello delle imposte indirette di riscossione immediata nelle mani del consumatore: imposte sui domestici, sulle vetture, sulle biciclette, sui cavalli, sui cani, sulle automobili, sui pianoforti e via dicendo.

Questo metodo di riscossione è il più diretto e il meno costoso; ma può essere applicato soltanto ai beni a utilità ripetuta; e neppure a tutti, perchè ciò richiederebbe processi inquisitoriali nell'interno della vita domestica, che non sarebbero tollerati. Quindi, per colpire altri beni, bisogna accertarne l'esistenza e il valore nelle mani del produttore o del commerciante, che anticipano l'imposta, come già si è detto, per conto del consumatore.

b) Ora può avvenire che produttore del bene imponibile sia lo Stato medesimo, nel qual caso nessun organo s'inserisce

tra il fisco e il contribuente. Ma occorre che lo Stato non sia in concorrenza coi produttori similari privati, allo scopo di evitare evasioni all'imposta.

Così nasce la «privativa» o monopolio fiscale, che consideriamo come il secondo metodo di riscossione dell'imposta di consumo. Con la privativa lo Stato diventa proprietario, industriale, esercente, commerciante in condizione di monopolio legale e vende i beni prodotti a prezzo di monopolio. La differenza tra costo e prezzo è l'imposta di consumo. La privativa del tabacco è l'esempio tipico del gruppo.

Pel fatto che lo Stato diventa industriale, la privativa è stata paragonata talvolta alla posta, al telegrafo e alle ferrovie e tal'altra ai beni patrimoniali.

Ma è facile vederne la differenza.

Sappiamo che la tassa è il prezzo del servizio pubblico, e che è un prezzo di costo. Invece la fabbricazione di sigari non è un servizio pubblico e il prezzo dei sigari è prezzo di monopolio. Si tratta di due monopoli che son del tutto diversi per lo scopo, pel contenuto e per la politica dei prezzi. In un caso lo Stato mira al più alto guadagno possibile col prezzo di monopolio; nell'altro alla massima possibile espansione del consumo del bene pubblico col prezzo di costo.

Similmente l'opificio per la manifattura dei sigari è gestito dallo Stato allo scopo e nei limiti necessari per riscuotere un'imposta. Ma se la forma della riscossione mutasse, lo Stato smetterebbe l'industria, ma non la venderebbe ad altri come se fosse un'attività patrimoniale. In altre parole, venderebbe l'opificio come fabbricato, ma non venderebbe il monopolio della fabbricazione dei sigari ad un'impresa privata. Nondimeno un'analogia esiste tra l'opificio statale per la fabbricazione dei sigari e i beni patrimoniali; poichè in un caso e nell'altro lo Stato è industriale e si comporta — limitatamente al tempo e al fine tributario che si vuole raggiungere — come un monopolista privato; e perciò alle private si adattano le obiezioni che si fanno ai beni patrimoniali, e che si riassumono: *a)* nella relativa minore capacità industriale dello Stato, e *b)* nella maggiore

indipendenza politica, che i redditi delle private danno al potere esecutivo, di fronte al legislativo.

Queste cause agiscono nella stessa direzione, cioè spingono all'abolizione dei monopoli fiscali, a meno che non prevalgano ragioni di convenienza economica e finanziaria, o di interesse politico.

§ 183. — L'alternativa dei monopoli fiscali è l'imposta di fabbricazione, che si riscuote per conto del consumatore, nelle mani dei produttori.

Tra le private, di cui esempio tipico è il tabacco, e le imposte di fabbricazione, di cui esempio tipico è la distillazione degli spiriti, passano rapporti di reciproca vicarietà, nel senso che si possono sostituire a vicenda.

Prescindendo da eventuali pressioni di interessi particolari, e ragionando dall'aspetto del solo interesse fiscale della collettività, la convenienza di sviluppare il sistema dei monopoli — che esclude la concorrenza privata — trova il suo limite nella relativa maggiore convenienza di adottare l'imposta di fabbricazione, che colpisce tutti i fabbricanti.

Il calcolo va eseguito caso per caso, valutando tutti gli elementi del problema concreto. Ma una considerazione di ordine economico generale è, che in ambedue i casi il margine d'imposta è dato dalla differenza tra costo e prezzo.

Il prezzo può ritenersi eguale, poichè, con l'imposta di fabbricazione, lo Stato può portarlo al livello del prezzo della privata; per cui la differenza tra costo e prezzo può essere massimizzata soltanto riducendo il costo.

Tutte le difficoltà di ordine tecnico, politico, di capacità, di difesa contro le evasioni ed altro, che lo Stato incontra per organizzare ed esercitare l'industria monopolizzata, si risolvono in aumento di costo. Se lo Stato produce a costo maggiore, in confronto dell'impresa privata, condanna il capitale e il lavoro nazionali ad una relativa improduttività e diminuisce la differenza, che è il margine utile per l'imposizione.

Il contrario avviene per l'impresa privata.

D'altra parte, se lo Stato produce a costo più alto, condannando il capitale nazionale ad una relativa improduttività, può trovare un compenso nelle due seguenti circostanze: *a*) che, di fatto, non si riesce quasi mai a portare l'imposta di fabbricazione al limite teorico del prezzo di monopolio, a causa degli attriti e delle evasioni e delle spese di sorveglianza e di repressione, che crescono a misura che cresce l'imposta; così che, a parità di altre condizioni e come regola, le imposte di fabbricazione non possono arrivare a tassi così elevati, da raggiungere i prezzi di monopolio delle private; *b*) che, invece, col monopolio si può praticare la politica dei prezzi molteplici, a cui si prestano i prodotti di alcune private, come sarebbero quelli del tabacco.

In conclusione, è stando anche alla conferma della esperienza, può dirsi che, con l'imposta di fabbricazione, lo Stato utilizza, a vantaggio della economia del paese, la maggiore capacità produttiva dell'industria privata con qualche sacrificio dell'entrate pubbliche; e che, con la privata, realizza entrate più rilevanti con sacrificio della produttività del capitale e del lavoro nazionale.

Donde segue questa legge di tendenza; che, quando più premono i bisogni del fisco, le private assorbono le imposte di fabbricazione, aumentando la imposta; che, quando la pressione del fisco si attenua e l'interesse dell'economia generale riprende il suo impero, le imposte di fabbricazione riassorbono le private, riducendo l'imposta (1).

L'imposta di fabbricazione è più di tutte lontana dal consumatore; epperò non si dovrebbe ricorrere ad essa, quando è possibile colpire il consumatore direttamente o coi dazi interni ed esterni di consumo, o anche con le « imposte di spaccio » e

(1) Le imposte che colpiscono i beni di consumo nelle mani del produttore o dell'intermediario sono molte e sono cresciute durante la guerra.

Nelle mani del produttore si riscuotono le imposte sugli spiriti, sullo zucchero, sui fiammiferi, sulla birra, sulla cicoria e surrogati del caffè, sul gas, ecc. Di recente era stata introdotta l'imposta sul vino presso il viticoltore, che è stata abolita.

Nelle mani dell'intermediario si riscuotono le imposte comunali sulla vendita del vino, dell'aceto, dei liquori, delle carni, ecc., non che l'imposta sulla vendita degli articoli di lusso, sulle fatture e via dicendo.

quelle di « scambio » nelle mani dell'intermediario, che vende direttamente al consumatore.

Se non che, le imposte di spaccio, che oggi gravano sulle vendite all'ingrosso e al minuto, presentano altri inconvenienti, tra cui quello di non colpire il produttore o comunque di rendere quasi inevitabile l'evasione del produttore e dei suoi dipendenti.

Alle imposte di spaccio, infine, fanno riscontro i dazi di consumo e i dazi doganali, che colpiscono le merci all'introduzione nel comune e all'importazione nello Stato e sono pagati dall'intermediario o dallo stesso consumatore.

I dazi-consumo interni si sviluppano nei comuni chiusi, come le imposte di spaccio ne prendono il posto nei comuni aperti.

Con recente provvedimento sono state abolite le barriere daziarie nei comuni chiusi, sostituendo i dazi-consumo di questi comuni e le imposte di spaccio nei comuni aperti con una imposta di consumo la quale, pur essendo soprattutto una imposta di spaccio, ha qualche connotato dell'imposta di fabbricazione.

Da questo primo generale quadro dei varî metodi con cui si riscuotono le imposte indirette di consumo, si può fin da ora rilevare, che ogni metodo ha la sua propria sfera di azione, e non deve essere esaminato per sè, staccato dal tutto; ognuno ha le sue deficienze e i suoi meriti particolari, che altri non hanno o hanno in senso inverso; e tutti costituiscono l'organismo della imposizione indiretta, tendente nel totale ad evitare duplicazioni ed evasioni d'imposta e ad assicurare la ripartizione delle indirette in ragione uniforme — diciamo proporzionale — a tutti i redditi, o alla parte di tutti i redditi che rappresenta la *spesa*.

Nondimeno ci sembra utile di trattare, con qualche maggiore larghezza, di alcuni monopoli fiscali e dei dazi doganali, che hanno una vecchia storia e presentano un maggiore interesse teorico.

CAPITOLO XXVI.

I MONOPOLI FISCALI

SOMMARIO: Il monopolio fiscale del tabacco. — Altri metodi di riscossione. — Il monopolio fiscale del sale e la esenzione dei redditi minimi. — Il monopolio fiscale del lotto; la teoria fiscale e la teoria morale. — Il compromesso tra le due risolve il problema concreto e prepara l'abolizione del lotto pubblico.

§ 184. - PRIVATIVA DEL TABACCO. — Diciamo prima della privativa del tabacco. Il tabacco è materia imponibile per eccellenza, poichè presenta tutti i requisiti che debbono avere le merci soggette alla imposizione indiretta: è bene diretto e non è materia prima di alcun altro prodotto apprezzabile; è un consumo a larghissima base, ma non è necessario; è suscettibile di elasticità, più nel senso di espansione crescente che di contrazione.

Che anzi, il consumo del tabacco può considerarsi come praticamente illimitato, soprattutto nei paesi, come l'Italia, in cui il consumo medio per abitante è ancora molto lontano dalla media raggiunta nei paesi più ricchi. Si presta inoltre, con la molteplicità dei prodotti aventi diverso grado di finezza e di valore, a soddisfare le svariate esigenze del gusto e del bilancio dei vari consumatori.

In tutti i paesi il tabacco è fortemente colpito, ma non in tutti i paesi lo è col sistema del monopolio.

Secondo la nostra legge: *a)* lo Stato limita in zone determinate la coltivazione del tabacco, e la concede ai privati, che la eseguono sotto la sorveglianza degli agenti del fisco; *b)* la vendita della foglia è fatta esclusivamente allo Stato, secondo la

qualità del prodotto a cui corrispondono tariffe, che sono precedentemente note ai coltivatori; c) lo Stato fa direttamente nelle sue fabbriche la trasformazione della foglia nei prodotti del tabacco e li vende negli spacci pubblici a prezzi di tariffa.

Da ciò si vede che lo Stato utilizza la capacità tecnica superiore dell'agricoltore privato, e potrebbe utilizzare anche la capacità tecnica superiore del fabbricante privato, riservandosi la sorveglianza ed il controllo sulla coltivazione della pianta e sulla fabbricazione dei prodotti.

Per provvedere la quantità di tabacco richiesta dal consumo nazionale, non occorrono nè grandi estensioni di terre, nè numerose fabbriche; epperò è economicamente possibile di concentrare la coltivazione in zone circoscritte e di concentrare la fabbricazione in pochi grandi opifici, con che si possono anche ridurre le spese di sorveglianza, e si può impedire più efficacemente, almeno fuori delle zone di coltivazione, il contrabbando.

Il regime del monopolio è integrato dal divieto fatto ai privati di importare tabacco dall'estero, ad eccezione di piccole quantità per uso personale, su cui grava un elevato dazio doganale.

Quanto alla politica dei prezzi, lo Stato si comporta come un perfetto monopolista privato, che mira al più alto guadagno, senza considerazioni di altro ordine, poichè il tabacco, se non è entro certi limiti un consumo nocivo, certo non è un consumo igienico, cosicchè lo si può impunemente diminuire, se ciò giova al calcolo del monopolista. Inoltre i prodotti del tabacco si prestano alla politica dei prezzi molteplici.

§ 185. — L'alternativa del monopolio sarebbe l'imposta di coltivazione e di fabbricazione.

Quella di coltivazione sarebbe pagata dal coltivatore in ragione della superficie coltivata e in ragione del numero delle piante comprese in una data unità di superficie.

Si ricorre al duplice criterio dell'estensione del terreno e del numero delle piante, per evitare facili evasioni all'imposta.

Infatti, se l'imposta fosse stabilita in ragione soltanto della

superficie, si tenderebbe ad aumentare il numero delle piante, che possono economicamente essere coltivate per unità di superficie, allo scopo di evadere all'imposta. D'altra parte, se l'imposta fosse commisurata soltanto al numero delle piante, si tenderebbe a tenerle più distanti di quello che economicamente conviene, per ottenere piante più grandi ed evadere all'imposta.

All'imposta di coltivazione deve aggiungersi un'imposta di fabbricazione, per colpire i diversi articoli, secondo la qualità e il grado di finezza.

L'imposta di fabbricazione è meno redditizia della privata fiscale, probabilmente perchè, data la libertà di fabbricazione e il numero dei fabbricanti, la elevata imposta stimola il contrabbando ed obbliga lo Stato ad una costosa e in gran parte sterile sorveglianza. Il sistema nondimeno ha vantaggi dal punto di vista economico, sia perchè l'impresa privata produrrebbe a costo più basso, sia perchè fabbricherebbe articoli più graditi alla varietà dei gusti dei consumatori, sia perchè avrebbe la prontezza e la elasticità necessaria, per rinnovare e aumentare gli impianti, per provvedere in tempo la materia prima, per prevenire e non lasciare insoddisfatta la domanda dei consumatori. Circostanze queste, in cui è apparsa, durante la guerra, tutta la deficienza del monopolio di Stato.

In conclusione, il sistema dell'imposta di coltivazione e di fabbricazione può preferirsi, quando il fisco non domanda al consumo del tabacco un'imposta eccessivamente elevata. Invece, prevalendo le ragioni di ordine fiscale, il monopolio ha dato e darà entrate più rilevanti. (1).

(1) Un terzo metodo di riscossione che era stato perfezionato in Inghilterra e che di recente è stato radicalmente modificato, è quello di vietare all'interno la coltivazione del tabacco, per obbligare il consumo nazionale ad approvvigionarsi all'estero, così di materia prima che di prodotti finiti. Il fisco riscuote alti dazi all'importazione.

Ma la trasformazione della materia prima in prodotti finiti, che si fa poi all'interno, deve essere assoggettata a nuova imposta, che può essere quella di fabbricazione o la privata.

Quindi, in ultima analisi, la differenza si ridurrebbe nel divieto della coltivazione interna, il che non può essere economicamente nocivo in un paese, in cui la coltivazione del tabacco non è *naturale*; ma sarebbe economicamente dannoso in un paese come il nostro, in cui la coltivazione del tabacco è naturalmente remunerativa.

§ 186. - PRIVATIVA DEL SALE. — La seconda antica privativa è quella del sale. Il sale presenta i caratteri opposti a quelli del tabacco; è bensì articolo di consumo generale, ma è anche articolo di consumo necessario alla vita fisiologica dell'organismo umano; è bene diretto, ma è anche materia prima di un numero sempre crescente d'industrie; è di consumo generale e necessario, ma non elastico, non crescente col crescere della ricchezza.

La produzione del salgemma è concentrata in poche miniere di facile sorveglianza; è invece dispendiosa la sorveglianza delle coste, dove si può praticare il contrabbando con la decantazione dell'acqua marina. Così la privativa si basa sul divieto di usare di un bene gratuito o quasi gratuito; ciò che rese in ogni tempo impopolare la gabella sul sale.

Perciò la questione principale non è quella del metodo preferibile di riscossione; ma del principio stesso della imponibilità.

Il sale fu materia imponibile per eccellenza in passato, quando la politica tributaria, per necessità o per proposito delle classi dominanti, tendeva a scaricare l'onere delle imposte sulle classi popolari dominate. Vi fu un tempo in cui ad ogni famiglia era imposto un consumo minimo per anno. Così, al testatico dell'imposizione diretta faceva riscontro la gabella sul sale della imposizione indiretta.

Per ragioni simili e contrarie, nei paesi moderni il sale è il bene tipico, che viene escluso dall'imposta indiretta di consumo.

La soluzione del problema dipende dal prevalere relativo dell'uno o dell'altro di questi due indirizzi generali di politica tributaria. Tutte le considerazioni di ordine tecnico-economico, che si fanno per la conservazione o per l'abolizione della privativa del sale, hanno un'importanza del tutto secondaria.

Invece si continua a difendere o a combattere l'imposta e il monopolio con argomenti a cui rispondono altri argomenti e lasciano il problema insoluto. Così, alla critica che trattasi di consumo fisiologicamente necessario, si risponde che trattasi anche di consumo limitato; contro la critica che trattasi di un consumo inversamente proporzionale ai redditi, si dice che le imposte suntuarie sui ricchi ristabiliscono la proporzione; contro

la critica che il sale è materia prima della pastorizia, e poi della fabbricazione di concimi e di parecchi altri prodotti industriali, si dice che il sale materia prima può essere denaturato e venduto al prezzo di costo o quasi.

Infatti, si è cercato di fare del sale più classi, cioè sale materia-prima, sale grosso da cucina, sale raffinato, stabilendo prezzi diversi. Ma gli scarti tra i prezzi diversi debbono essere tenuti entro confini assai limitati per impedire l'evasione all'imposta.

Un argomento in difesa dell'imposta sul sale è, che il costo di produzione è talmente basso, da poter sopportare una moderata imposta che, con piccolo sacrificio del contribuente, assicura una notevole entrata pubblica. Ma si risponde che il prezzo di oltre 25 lire al quintale, che costa allo Stato, è assai più elevato di quello che costerebbe all'impresa privata, e che è elevato di fronte alla quasi gratuità del sale che può estrarsi dall'acqua marina.

Due fatti valgono meglio di ogni argomento a chiarire la questione.

a) Il primo è che il monopolio del sale non si è potuto mantenere nè in Sicilia, nè in Sardegna.

b) Il secondo è che in Italia il consumo medio di sale per individuo è più basso in confronto di altri paesi più ricchi; e che vi ha più di mezza Italia — la meridionale — in cui il consumo medio è inferiore alla media nazionale. E quando si pensi che quella popolazione si nutre specialmente di verdure e legumi, e che dovrebbe perciò essere consumatrice di sale più che le popolazioni carnivore, bisogna riconoscere che il consumo elementare di sale non è saturato e che l'imposta ne ostacola la saturazione. E si noti ancora che, trattandosi di un consumo fissato in un minimo fisiologico indispensabile, la riduzione di una piccola parte di esso produce un danno, più che proporzionalmente grande, all'organismo dei consumatori poveri.

In conclusione, i paesi poveri ad altra pressione tributaria non si staccano facilmente dalla vecchia tradizione dell'imposta sul sale. Le difese che se ne fanno mirano solo a prolungare la

vita stentata nei paesi, che non sono ancora in grado di praticare con qualche larghezza la politica di progressiva esenzione tributaria dei redditi minimi.

Ma, non appena il progresso economico lo consenta, il sale non può sottrarsi, ad onta di tutte le difese tecniche, all'azione di quella legge superiore.

§ 187. - IL LOTTO PUBBLICO. — Anche il lotto pubblico è in Italia un monopolio fiscale. In ogni giuoco d'azzardo vi ha chi accetta la scommessa e tiene il banco e vi hanno i giuocatori che scommettono. Se il giuoco è libero e vi ha competizione tra le imprese che tengono banco, queste pagano vincite che lasciano ad esse un guadagno molto vicino a ciò che sarebbero gli ordinari profitti; se, invece, il banchiere è in posizione di monopolio di fatto o di diritto, egli paga vincite inferiori, così da assicurarsi in media il massimo guadagno.

La legge, vietando l'esercizio del lotto e delle lotterie private, ha creato il monopolio fiscale dello Stato.

Il bisogno o la passione o il vizio del giuoco sono insiti nella natura umana, sono un fatto concreto. Il fatto è suscettibile di contrazione per opera della educazione privata e pubblica, delle abitudini di lavoro e di previdenza, della propaganda e della politica dello Stato. Ma in ogni momento, ad onta dell'azione di queste cause, sopravvive la passione del giuoco come una quantità residuale indistruttibile. È rispetto a questo minimo che si pone il problema teorico: il giuoco deve essere colpito dall'imposta di consumo?

Non par dubbia la risposta affermativa; il giuoco non soddisfa un bisogno necessario; è un bene diretto come il teatro o qualunque spettacolo pubblico. Se paga imposta il frequentatore del teatro e del cinematografo, non si capisce perchè i giuocatori dovrebbero godere di un privilegio tributario.

Che poi il giuoco sia o non sia un bisogno generale non preme, perchè, se mai, s'intende restringerlo; e il prezzo di monopolio è atto alla bisogna.

Dato che il giuoco debba pagare l'imposta, la privata è la

forma di riscossione tecnicamente meglio indicata, perchè l'industria non presenta difficoltà di organizzazione nè di esercizio, e perchè il prezzo di monopolio può essere impunemente portato al limite massimo, a cui il privato monopolista lo porterebbe.

Questa è a grandi linee la teoria rigida economico-finanziaria.

§ 188. — Ma il problema contiene un elemento morale e giuridico. Si dice: il giuoco del lotto è un giuoco di azzardo; non è un bisogno, ma un vizio, è un reato che la legge punisce (1); d'onde la fondamentale contraddizione, che si punisca a scopo di moralità collettiva il giuoco di azzardo degli uni, e si legalizzi a scopo di lucro collettivo il giuoco degli altri.

Questa contraddizione si acuisce per la forma stessa del monopolio; poichè la privativa confonde nello Stato la persona che è chiamata a combattere il vizio con la persona che ne trae profitto.

L'imposta solleverebbe forse meno obiezioni, se potesse prelevarsi sulle scommesse private, a cui fosse estraneo lo Stato. Ma, così come è, lo Stato partecipa al giuoco dei privati, diventa giuocatore, anzi tenitore esclusivo e perpetuo del banco; il che più che mai offende il senso della morale e del diritto. Esso ha un interesse fiscale, che prende il sopravvento e paralizza l'azione repressiva dell'ente pubblico.

Perciò si vuole che lo Stato esca da questa falsa posizione e si concentri a combattere più efficacemente ed egualmente tutti i giuochi d'azzardo.

Questa è a grandi linee la teoria giuridico-morale, che si contrappone nettamente alla teoria economico-fiscale.

L'una parte dalla premessa, che il giuoco è un vizio e un reato che la morale condanna e la legge punisce; l'altra parte

(1) Art. 484 cod. penale: « Chiunque in un luogo pubblico o aperto al pubblico, tiene un giuoco d'azzardo... è punito con l'arresto sino ad un mese, che può estendersi a due mesi in caso di recidiva... e con l'ammenda non inferiore a lire cento ».

Art. 487: « Si considerano *giuochi d'azzardo* quelli nei quali la vincita o la perdita, a fine giuoco, dipenda interamente o quasi interamente dalla sorte ».

dalla premessa, che il giuoco soddisfa un bisogno come tutti gli altri, e che, nei limiti in cui il bisogno esiste, deve pagare come tutti gli altri; non esclude, ma non si preoccupa dell'azione moralizzatrice e punitiva dei privati e dello Stato.

Questa arriva alla conseguenza logica di riconoscere la libertà del giuoco; quella a negarla del tutto.

Sono due teorie unilaterali e parallele, che logicamente non s'incontrano.

§ 189. — Ma esse costituiscono i due elementi di fatto del problema; e la soluzione si trova in un compromesso variabile per tempo e per luogo, secondo il prevalere dell'uno o dell'altro fattore.

Anzitutto, dal punto di vista economico, il giuoco non è soltanto la soddisfazione di un bisogno, ma finisce per essere un'occupazione improduttiva, che distoglie il giuocatore permanentemente da qualunque attività lavoratrice; epperò è economicamente utile che la tendenza del giuoco sparisca.

Ma a questo risultato concorre appunto, o può concorrere, il monopolio del lotto; poichè, se è vero che lo Stato è spinto dall'interesse fiscale a combattere il giuoco privato per aumentare la sua clientela, è pur vero che, col praticare prezzi di monopolio può scoraggiare e allontanare i giuocatori.

Dal punto di vista poi della teoria morale, si crede erroneamente o si esagera di molto, che il giuoco dipenda dal monopolio, e che, abolito il monopolio, sparisca il giuoco; è similmente erroneo di credere che la repressione, per sè, sia mai riuscita e possa riuscire a sradicare del tutto la passione del giuoco e la soppressione delle organizzazioni private e clandestine che la soddisfano. Essa può diventare efficace a misura che vanno migliorando di conserva le condizioni generali dell'ambiente.

Le cause del lotto sono da trovarsi nelle abitudini di ozio e di disordine, nella speranza dei facili guadagni non lavorati, nell'ignoranza e nella scarsa fiducia di salire col lavoro e con la previdenza.

Ora queste cause vengono a poco a poco, ma sicuramente,

eliminate dal progresso economico della nostra società. A misura che si attenuano d'energia, anche la tendenza al giuoco d'azzardo si attenua; la massa dei giuocatori si assottiglia; i profitti della privativa declinano fino al punto da non rendere più sufficientemente remunerativa l'impresa. Il lotto pubblico può automaticamente finire per opera stessa dei consumatori.

Questa è la via maestra della sua abolizione. I moralisti possono aiutare agendo sulle cause e inducendo i giuocatori a desistere; lo Stato, sospinto dalla forza dell'opinione pubblica, asseconderà il movimento servendosi dello stesso monopolio per elevare gradualmente i prezzi oltre i limiti del massimo tornaconto, col proposito di scoraggiare i giuocatori (1).

Ma se un'affrettata politica di prezzi ultramonopolistici, invece di allontanare i giuocatori dal lotto pubblico, dovesse gettarli in braccio al giuoco privato, rendendo più difficile l'opera stessa della repressione, non si vede ragione di non rivolgere a vantaggio del fisco, cioè della collettività, una parte delle *poste* dei giuocatori, che altrimenti andrebbero a beneficio dei tenitori privati di banco e sfuggirebbero all'imposta.

(1) Il fatto è che la politica italiana del fisco è andata nella direzione opposta, incitando al giuoco col diffondere i botteghini del giuoco in comuni che non li chiedevano e anche in comuni le cui autorità si erano opposte. L'autore, nella sua lunga vita di deputato, ha conosciuto di questi ultimi casi.

CAPITOLO XXVII.

LA TEORIA FISCALE DEI DAZI DOGANALI

SOMMARIO: Base della imposizione. — Libero scambio e protezione in rapporto allo sviluppo del commercio internazionale. — Effetti del protezionismo e del libero scambio sulla produttività fiscale dei dazi. — I casi dei dazi fiscali. — La scomparsa dei dazi di transito e di esportazione. — Trattamento delle materie prime. — Il *drawback*, l'ammissione temporanea e i dazi compensatori. — Tariffa generale, convenzionale, differenziale. — I trattati di commercio e la clausola della nazione più favorita. — Tariffa massima, tariffa minima e politica commerciale autonoma. — I coefficienti di maggiorazione. — Il reddito fiscale netto della tariffa protezionistica.

§ 190. - IL VOLUME DEL COMMERCIO ESTERNO. — Altro mezzo di riscossione delle imposte indirette di consumo sono i *dazi*. I dazi colpiscono le merci nell'atto della loro circolazione, sia nelle mani dell'intermediario, sia in quelle del consumatore diretto, e le colpiscono o al momento in cui passano il confine amministrativo coi *dazi interni* o *dazi-consumo*, ovvero all'atto di attraversare il confine politico coi *dazi esterni* o *dazi doganali*, che si riscuotono all'importazione, all'esportazione o al transito.

I dazi interni fanno parte della finanza locale; lo Stato vi partecipa, sia riservandosi un gruppo di merci distinto dal gruppo assegnato al comune, sia partecipando agl'incassi comunali con *canoni di abbonamento*. La riscossione è di regola affidata al comune, salvo casi eccezionali in cui lo Stato la assume per conto suo e del comune.

Solo i dazi doganali fanno esclusivamente parte delle finanze statali.

Essi presuppongono il commercio internazionale e trovano, perciò, una premessa teorica nel principio dei costi comparati, e una premessa politica nell'indirizzo di politica commerciale, che può essere quello del mercantilismo o del protezionismo o del libero scambio.

La base generale dell'imposta, cioè la materia imponibile è data dal volume del commercio internazionale. Le premesse politiche vanno esaminate, anzitutto, da questo punto di vista.

Superato il periodo del mercantilismo e del conseguente sistema daziario, che tendeva soltanto, con premi di esportazione e con dazi d'importazione sopra tutti i manufatti, a creare una bilancia dei pagamenti internazionali favorevole, e quindi ad aumentare le scorte monetarie all'interno, il solo dibattito di oggi è fra una politica protezionistica e una politica di libertà commerciale.

Lo sviluppo massimo del commercio internazionale avviene nell'ipotesi di un regime di assoluta libertà commerciale, la quale permette di spingere al massimo, fino al limite estremo segnato dal principio dei costi comparati, la divisione geografica delle attività produttrici nei vari paesi. Sotto il regime della libertà commerciale, due o più paesi, comunicando tra loro liberamente, diventano quasi un unico mercato, in cui il capitale e il lavoro disponibili si distribuiscono così da dare il massimo rendimento economico, cioè il massimo della produzione, degli scambi e del consumo, e quindi la più vasta base su cui va in seguito costruito il sistema dei dazi doganali.

Il volume del commercio internazionale è il primo materiale statistico, che deve essere elaborato ai fini dei dazi doganali, secondo i principii della imposizione indiretta già esaminati. In seguito, questi dazi, fissati come imposte di consumo, reagiranno sul volume del commercio esterno, probabilmente restringendolo. Ma questo effetto è inevitabile se l'imposta contrarrà il consumo delle merci colpite, per parte dei privati o dello Stato o di entrambi (1).

(1) Vedi § 76 e segg., § 81 e segg.

La differenza tra l'azione di un dazio stabilito come imposta di consumo e il dazio protettore è questa: il dazio protettore restringe preventivamente e sicuramente il volume del commercio internazionale, cioè la base dell'imposta; poi, il dazio di consumo opererà una ulteriore eventuale contrazione, come fa ogni imposta.

Infatti la politica protezionista raggiunge il suo fine riducendo l'importazione dei prodotti forestieri, che fanno concorrenza vittoriosa ai prodotti nazionali; a cui segue la contrazione della esportazione e, nel tutto insieme, la contrazione del volume degli scambi internazionali, cioè la materia imponibile.

Amnesso che il volume del traffico esterno si contrae sotto il regime protezionistico, si afferma che, a compenso, cresce il volume degli scambi interni; ma questo è un errore quasi evidente. Il dazio protettore serve, di regola (1), per coprire, o anche più che coprire, il maggior costo comparato dei prodotti nazionali. Aumentando il prezzo di questi sul mercato interno, il capitale e il lavoro disponibili sono distolti dalla produzione meno costosa dei beni che alimentavano la esportazione, e attratti nella produzione più costosa dei beni che alimentavano l'importazione e quindi sono condannati ad una relativa improduttività. Con ciò, il reddito nazionale diminuisce, e col reddito il consumo, e col consumo la base stessa della imposizione indiretta.

Se non che questa verità si complica in concreto pel fatto, che i dazi doganali protettori danno essi medesimi un reddito allo Stato; per cui si dice spesso che la tariffa doganale protettiva si adotta per assicurare un'entrata pubblica.

Per chiarire questo punto, supponiamo che, sotto un regime di libertà commerciale, il volume degli scambi in natura sia valutato a tre miliardi; e che, dopo l'adozione del regime protettivo, si sia ridotto a due miliardi. Se questi due miliardi pro-

(1) Talvolta si può avere il caso del dazio d'importazione sui prodotti di cui il paese è naturale esportatore; si tratta allora di un espediente per rendere possibile il *dumping* e impedire che i beni esportati e svenduti sul mercato estero ritornino nel paese di origine e vi siano venduti con profitto.

ducono per ipotesi al fisco 200 milioni di entrate, cioè il 10 %, vuol dire che, per ottenere i 200 milioni di entrate sotto il regime di libertà commerciale, sarebbe bastato di colpire i tre miliardi con l'aliquota del 6,70 %.

§ 191. - DAZI FISCALI. — Chiarito quale sia la premessa generale di politica economica che assicura il più alto reddito fiscale, possiamo fare un passo innanzi, per precisare i caratteri tecnici che distinguono i dazi fiscali da quelli economici o protettivi, avvertendo che a noi incombe di fare soltanto la teoria fiscale dei dazi doganali.

Abbiamo precedentemente fissati i principii direttivi generali della imposizione indiretta; essi valgono per la materia doganale; solo che la loro applicazione deve tener conto della circostanza che, mentre l'imposta interna non distingue tra il prodotto di una fabbrica e il prodotto di un'altra fabbrica e tutte tratta egualmente, nella materia doganale è necessario discriminare tra prodotto di fabbriche nazionali e prodotto di fabbriche estere, per cui è tecnicamente necessario di trattarli con imposte diverse; per es., con l'imposta di fabbricazione l'uno e con dazio doganale l'altro.

Facciamo prima l'ipotesi che si tratti di merci importate dall'estero e nel medesimo tempo prodotte nell'interno. Se si colpiscono le prime con un dazio doganale, e non si colpiscono le seconde con un'imposta di fabbricazione equivalente, si dà luogo ad un fenomeno di evasione. Poichè il consumatore comprerebbe soltanto prodotto nazionale e lo Stato nulla riscuoterebbe. Ma questo è appunto il risultato voluto dalla politica protezionista. Essa raggiunge il suo fine nella misura in cui il dazio elimina o scema la importazione, ma, se un'imposta di fabbricazione neutralizza l'azione del dazio doganale, la protezione è annullata. Se le merci dalla cui concorrenza si vogliono difendere i produttori nazionali sono quelle stesse da cui il fisco vuole ottenere un'entrata, il dazio protettore annulla questa entrata.

Ma ciò non vuol dire che il consumatore nazionale non paghi l'imposta. Il dazio doganale aumenta il prezzo della merce

nazionale; il consumatore paga il maggior prezzo, ma questo va a beneficio o, comunque (1), va nelle casse degli industriali protetti, non dello Stato.

Chiariamo con un esempio concreto, e sia quello del dazio sul grano.

Prendendo in considerazione una serie di anni dell'avanguerra, la importazione era circa la quarta parte della produzione nazionale. Deducendo da questa la reintegrazione di sementa e il consumo diretto dei coloni, si calcolava che, per ogni 100 lire di *maggior prezzo* pagate dal compratore di grano, 30 lire rappresentavano il dazio di importazione pagato allo Stato e 70 lire il maggior prezzo che, per effetto del dazio doganale, i consumatori pagavano ai granicoltori.

In conclusione, sotto il regime di dazi doganali protettori, tutto il sacrificio che sostiene la massa dei consumatori non va nelle casse del fisco, ma è ripartito tra il bilancio dello Stato e i bilanci privati delle industrie protette.

Ora, se si vuole che tutto l'onere, che sostiene il consumo nazionale per l'azione diretta e indiretta del dazio doganale, vada nelle casse dello Stato, occorre che al dazio esterno corrisponda una equivalente imposta di fabbricazione sulla produzione interna. Solo in tal caso il dazio *a*) non provoca deviazioni anti-economiche nella naturale direzione degli investimenti del lavoro e del capitale nazionali, perchè non li spinge verso la produzione della merce colpita da dazio (2), e *b*) massimizza le entrate pubbliche.

In questo caso si dice che il dazio è *fiscale*.

§ 192. — Un secondo caso di dazio fiscale si ha nell'ipotesi, che le merci colpite non si producano e non si possano produrre all'interno, come il tè o il caffè.

Infatti non v'è dubbio, *a*) che il consumo nazionale, approv-

(1) Se il dazio copre esattamente il maggior costo di produzione, esso non dà profitti al produttore, ma danneggia soltanto l'economia produttiva del paese e il fisco.

(2) Va da sè che bisogna escludere il caso, che ciò avvenga per effetto della traslazione, se, cioè, dopo l'imposta aumenta la domanda dei beni colpiti da dazio.

vigionandosi esclusivamente dall'estero, versa nella casse dello Stato tutto ciò che esso paga di maggior prezzo, cioè d'imposta; b) che il dazio per sè non modifica la naturale direzione degli investimenti interni del capitale e del lavoro, perchè non li spinge verso la produzione indigena di tè e di caffè. Ma perchè ciò sia completamente vero — data soprattutto l'alta tassazione che colpisce queste merci esotiche — occorre impedire che il consumatore evada all'imposta ripiegando sui succedanei, quali, p. es., la cicoria. Quindi occorre un'imposta di fabbricazione ed anche di importazione sopra i succedanei.

Un terzo caso si ha quando il dazio non è abbastanza alto per elidere la differenza dei costi comparati, poichè allora non ha la forza di sviare la direzione degl'investimenti e di sostituire all'importazione la produzione interna. Questo principio teorico si traduce nella regola empirica, che un dazio tenue, per ragione della sua stessa tenuità, non è protettivo, ma fiscale. Ma il caso può avere una più larga applicazione, estendendosi a tutti i dazi di carattere protettivo, che non sono sfruttati appieno dalle industrie nazionali, come si rileverà in seguito.

Questi sono i casi di dazi fiscali di importazione. Un altro caso si ha nei dazi di esportazione. Vedremo che i dazi di esportazione tendono a sparire per ragioni prettamente fiscali, ma fanno eccezione a questa legge generale alcune merci che, sebbene sieno prodotte nell'interno in condizioni di libera concorrenza, costituiscono una produzione di monopolio naturale per il paese esportatore preso nel suo insieme. Si diceva fino a poco tempo fa che l'Italia godesse di questa posizione di monopolio nazionale per lo zolfo, che si produce in condizioni di libera concorrenza all'interno e di cui l'Italia era unica produttrice. Lo stesso suol ripetersi del marmo di Carrara. Comunque, assunto il caso come ipotesi, non v'è dubbio che, se i produttori nazionali si unissero in sindacato, potrebbero sfruttare una posizione di monopolio negli scambi internazionali. Lo Stato previene e sostituisce questo ipotetico sindacato, ponendo un'imposta di esportazione che trasforma il prezzo di concorrenza interno, in prezzo di monopolio sul mercato estero.

§ 193. - IMPORTAZIONE, ESPORTAZIONE E TRANSITO. — I dazi doganali possono colpire le merci alla importazione, quando vengono dall'estero e son destinate al consumo nazionale; ovvero alla esportazione, quando le merci nazionali son destinate al consumo estero; ovvero al transito, quando le merci prodotte all'estero e destinate al consumo di altro paese estero, attraversano il territorio di un paese intermedio.

Ora il fatto generale e costante odierno è la scomparsa graduale dei dazi di transito e poi dei dazi di esportazione.

I primi hanno il carattere di pedaggio, cioè di tassa e non d'imposta di consumo, che riscuote il paese che si trova sulla via commerciale. Se esso ha il monopolio geografico della strada, può sfruttare la posizione di monopolio. Ma oggi le vie del commercio mondiale si moltiplicano per terra e per mare, i mezzi di trasporto, specialmente marittimi, acquistano un'autonomia sempre crescente; per cui il monopolio delle grandi vie commerciali è praticamente finito. D'altra parte il commercio di transito giova per altre ragioni al paese attraversato. Cosicchè, la concorrenza dei vari paesi, per accapparrarsi il commercio di transito, ha portato all'abolizione dei dazi relativi.

Per i dazi di esportazione la loro scomparsa ha cause più complesse.

La politica mercantile e la protezionistica, per motivi diversi, tendono a favorire la esportazione, epperò sono contrarie ad ostacolarla con dazi. I protezionisti fanno bensì l'eccezione per le materie prime; ma il loro atteggiamento generale è contro i dazi di esportazione sui beni diretti, che è poi il punto essenziale in materia di imposizione sul consumo.

Ma noi vogliamo prescindere dal fattore politico.

La premessa economica della teoria pura fiscale è, che *le importazioni si pagano con le esportazioni*. Ad ogni valore che si esporta risponde un valore che si importa. Supposto costante il contingente che vuol ricavarsi dai dazi doganali, si tratta di sapere, se esso debba gravare sulle merci esportate, ovvero sulle merci importate, ovvero se debba essere ripartito tra le due.

Al quesito risponde il principio, che l'imposta deve colpire

la merce più che si può vicina al consumatore. Le esportazioni sono ancora beni strumentali destinati a trasformarsi, a traverso il commercio, in beni di primo grado o di grado più vicino al consumatore, che sono appunto i beni importati.

Il valore delle esportazioni sul mercato di origine è inferiore al prezzo delle importazioni sul mercato di arrivo, cioè sul mercato nazionale; e quindi sono queste che svelano l'ammontare esatto del reddito imponibile e la persona del vero debitore.

Queste ragioni pongono come regola la graduale abolizione dei dazi di esportazione e il concentramento delle dogane sulle sole importazioni; e forniscono il contenuto economico del principio giuridico-formale, che « lo Stato non ha diritto di colpire merci destinate al consumo forestiero ».

È probabile che tutti gli Stati sarebbero lieti di violare questo precetto, se lo potessero. E lo violano infatti quando possono porre un dazio di esportazione sulle merci, la cui produzione è un monopolio nazionale. Ma, fatta eccezione del caso del monopolio, in cui si raggiunge lo scopo di mettere a contributo i consumatori forestieri, in tutti gli altri casi è una vecchia fallacia, che il dazio di esportazione aumenti il prezzo della merce esportata sul mercato estero, per cui il dazio sarebbe scaricato, in tutto o in parte, sui forestieri. Seguiamo un momento la merce colpita da un dazio di esportazione del 10 % al valore. Esso significa che 10 quintali su 100 di merce esportata spettano allo Stato; ma, poichè conviene che la merce sia esportata, anche i 10 quintali dello Stato sono esportati. L'esportatore offrirà sul mercato estero i 100 quintali di prima; il prezzo, a parità di condizioni, sarà quello di prima; il commerciante otterrà in cambio la stessa quantità di beni di prima e li trasporterà e li venderà in Italia come prima, e cederà allo Stato il 10 % dei beni importati.

Si può anche supporre che il dazio di esportazione impegna all'esportatore di coprire il costo totale di produzione con i 90 quintali che gli restano disponibili; ma questa sua posizione non cambia se, invece di pagare 10 quintali sulla merce espor-

tata, pagherà 10 quintali sulla equivalente merce importata. Egli dovrà in questo caso mutare le dimensioni della sua impresa, diminuire il costo di produzione o contrarre la offerta secondo le regole comuni.

Adunque, appare evidente, *a*) che i forestieri non subiscono l'imposta di consumo italiana, *b*) che allo Stato conviene riscuotere il dazio sui beni importati, e non su quelli esportati, per le stesse ragioni, per cui conviene al privato di esportare beni nazionali e scambiarli con beni forestieri.

Nondimeno, nella tariffa doganale italiana è ancora notevole il numero dei dazi di esportazione su materie prime. Ma essi hanno quasi tutti carattere economico, ossia protettore, e tendono a ribassare sul mercato nazionale il prezzo delle materie prime che servono alle industrie nostrane protette. Il dazio è pagato, in forma di minor prezzo di vendita, dai produttori nazionali di materie prime; e produce l'effetto di contrarre, anzitutto, la esportazione di materie prime e, poi, l'importazione di beni forestieri e quindi di contrarre la futura materia imponibile.

§ 194. - LE MATERIE PRIME. — È un corollario dei principii già illustrati che, in materia di dazi d'importazione, si deve evitare di colpire le materie prime per concentrarne l'onere sui beni diretti.

Anche qui il problema puramente fiscale si complica con il fattore di politica commerciale.

Il mercantilismo e il protezionismo favoriscono anch'essi questo atteggiamento, ma lo fanno per fini e dentro limiti che non coincidono con la ragione puramente fiscale.

La teoria fiscale prescinde da queste considerazioni e si riporta ai principii che regolano la materia della imposizione indiretta. E perciò si può ricordare che la materia prima è lontana dal consumatore; e che un dazio sulla materia prima, da cui si ottengano manufatti di valori diversi, ripartisce l'imposta in ragione inversamente proporzionale ai redditi. Invece la materia prima si trasforma sempre in beni di primo grado, che si pos-

sono colpire direttamente con altri metodi, se sono destinati al consumo interno.

Infine la materia prima importata può trasformarsi in beni destinati alla riesportazione, nel qual caso un dazio sulla materia prima importata equivale ad un dazio mascherato di esportazione sugli articoli manufatti; e sarebbe ancora più lontana dal consumatore nazionale.

Ma questo principio direttivo subisce in concreto parecchie eccezioni.

Vi hanno casi in cui la materia prima viene esclusivamente, o quasi, dall'estero e alimenta all'interno molte industrie piccole e disseminate; per cui, volendo colpire i prodotti, conviene tecnicamente colpire la materia prima nel momento in cui si concentra al confine, ed è di facile accertamento. Tra due mali si sceglie il minore.

Vi ha poi una grande quantità di beni che sono diretti per alcuni consumi e indiretti per alcune industrie.

In questi casi i consumatori subiscono parzialmente i difetti di ripartizione tributaria, che l'imposizione delle materie prime porta con sè, per quella parte di manufatti che sono destinati al consumo nazionale. Ma non si rassegnano i produttori, quando gli articoli manufatti, in tutto o in parte, sono destinati alla esportazione, poichè in questo caso è possibile — almeno teoricamente — eliminare l'inconveniente.

§ 195. — Si hanno tre istituti, atti a eliminare gli effetti di un dazio d'importazione sulla materia prima.

L'uno è il rimborso o *drawback* o restituzione del dazio pagato sulla materia prima, che si fa all'atto in cui si esportano i relativi manufatti.

Il rimborso di dazio, se mantenuto entro i limiti esatti del dazio pagato sulla relativa materia prima, ha carattere esclusivamente fiscale. Ma è difficile stabilire con esattezza questa equivalenza; e così il *drawback*, introdotto per ragione fiscale, è degenerato ben presto in un espediente protezionistico; poichè lo Stato, seguendo un indirizzo di politica protezionistica,

tende a fissarlo in misura superiore al dazio pagato sulla materia prima e diventa, per la differenza, un premio mascherato di esportazione.

Similmente, adottato il principio, lo si è venuto estendendo a tutte le imposte interne di consumo; cosicchè si restituisce, per esempio, l'imposta di fabbricazione quante volte la merce colpita fosse destinata alla esportazione. Nè si può logicamente impedire l'applicazione estensiva del *drawback*. La legge non può lasciare che la decisione si faccia al momento della esportazione caso per caso, ma fissa il rimborso *a priori* per ogni merce e il rimborso si paga anche quando i processi produttivi hanno saputo ridurre la quantità o cambiare la qualità della materia prima impiegata. E può avvenire ancora, ed è avvenuto, che la materia prima impiegata non è più quella importata dall'estero, su cui si era pagato il dazio, ma è materia prima nazionale, non gravata da alcuna imposta interna di fabbricazione. Così è che il *drawback* si è storicamente sviluppato come espediente protettivo per mascherare, sotto le vesti della teoria fiscale, premi di esportazione.

Contro il sistema del *drawback* si rileva poi con fondatezza, che l'importatore della materia prima deve anticipare il dazio, salvo a riprenderlo alla esportazione dei relativi manufatti, e così è obbligato a lavorare con un capitale di esercizio maggiore, perdendo interessi e tempo prezioso nelle pratiche burocratiche.

Inoltre il *drawback* è una incomoda partita di giro, così nel bilancio privato che nel pubblico; ciò porta ad inutili complicazioni contabili e produce nelle finanze dello Stato l'inconveniente, che non si conosca mai esattamente, dalle riscossioni doganali giornaliere, quale è l'entrata netta.

Ad ovviare a questi inconvenienti si è pensato di sostituire al *drawback* l'istituto dell'*ammissione temporanea in franchigia* delle materie prime, con l'obbligo fatto all'importatore di riesportare i relativi manufatti in un tempo dato.

L'istituto ha carattere restrittivo in confronto del *drawback*, perchè è limitato alle materie prime veramente importate e ve-

ramente soggette a dazio, non che alla persona dell'importatore, e sostituisce al pagamento anticipato del dazio un deposito cauzionale in titoli su cui non si perdono gl'interessi.

Ora anche l'ammissione temporanea si è venuta sempre più allargando. Si cominciò dal volere sostituire al principio della *identità*, per cui nei manufatti doveva essere contenuta la stessa materia prima importata, il principio della *equivalenza*, per cui bastava che una data quantità di materia prima vi fosse stata impiegata, indipendentemente dalla provenienza che poteva anche essere nazionale e non tassata.

Sorvolando sulle critiche particolari, resta comune ai due istituti il difetto fondamentale, che non è facile determinare il rapporto di quantità che esiste realmente tra il manufatto e la data materia prima; e poichè il numero dei beni ammessi in franchigia è cresciuto notevolmente, anche questo istituto degenerando dal suo concetto originario puramente fiscale, si è sviluppato come espediente della politica protezionista.

Infine va ricordato l'istituto dei così detti dazi o *diritti compensatori* (1), che si ha quando, dopo aver colpito la materia prima estera alla sua importazione, si colpiscono con dazi equivalenti di importazione i manufatti esteri fabbricati con simile materia prima.

Per esempio: il cotone grezzo paga all'importazione 3 lire al quintale, un porco morto ne paga 18; se i filati o i salami provenienti dall'estero non pagassero un dazio equivalente a quello della materia prima, il consumo nazionale si riverserebbe sui filati e i salami forestieri, ciò che darebbe luogo — a parte ogni considerazione di ordine economico — all'evasione della imposta di consumo.

Entro i limiti di una perfetta equivalenza tra i due dazi, l'istituto ha base esclusivamente fiscale.

(1) Si avverte che la commissione reale per lo studio del regime doganale adoperò impropriamente la denominazione di « dazi compensatori » nel senso di « dazi differenziali » di rappresaglia (vol. XXX, pag. 191).

La nomenclatura in queste questioni è rigorosa per evitare la confusione delle lingue.

Ma di fatto avviene per i diritti compensatori quel che si è rilevato per il rimborso di dazio e per l'ammissione temporanea. Quindi può concludersi, che i tre istituti, aventi nella origine ragione limitatamente fiscale, si sono sviluppati come strumenti della politica protezionistica.

La loro degenerazione reagisce contro il principio della esenzione delle materie prime, poichè un dazio d'importazione su di queste non è più avversato, come prima, dagli interessati, i quali possono trarre dal *drawback* compensi protezionistici maggiori della stessa esenzione.

§ 196. - LE TARIFFE. — I dazi doganali si riscuotono in base a una tariffa, nella quale, da una parte, sono elencate e specificate le merci e, dall'altra, è indicato il dazio per unità di peso, di capacità, di numero.

L'elenco e la specificazione sono fatti per gruppi affini, che nella nuova tariffa si dicono sezioni; e la sezione è suddivisa in categorie ed ogni categoria in *voci e sub-voci*.

Le sezioni sono elencate per numero romano, e così pure le categorie. Le voci sono elencate per numero arabo continuativo dalla prima all'ultima voce della tariffa e le sub-voci con lettere dell'alfabeto.

Ecco un esempio:

Numero e lettera della tariffa	Denominazione delle merci	Unità	Dazio d'entrata (L. in oro)	Coefficiente di maggiorazione
SEZIONE 1^a				
Animali, generi alimentari e tabacchi.				
<i>Categoria I^a</i>				
Animali vivi.				
1	Cavalli:			
a	Cavalli interi aventi al garrese un'altezza di m. 1,40 o meno . . .	ciascuno	140	0.5
b	Altri compresi i polledri e le cavalle di qualsiasi altezza	»	100	0.5
2	Muli	»	25	0.4
3	Asini ecc. ecc.	»	5	1
17	Animali vivi non nominati	»	esente	—
<i>Categoria II^a</i>				
Carni, brodi, minestre e uova				
18	Animali morti:			
a	Pollame	quintale	5	2
b	Cacciagione:			
	1. Esotica	»	100	—
	2. D'altra specie	»	15	1
c	Piccioni ecc. ecc.	»	5	1

La tariffa può essere generale, convenzionale e differenziale. Il criterio di distinzione è la provenienza della merce. La tariffa generale è quella che si applica alle merci di tutte le provenienze, salvo patto in contrario. La convenzionale si applica alle merci che provengono dai paesi con cui vigono convenzioni o trattati di commercio. La differenziale si applica alle merci provenienti dai paesi con cui si è in stato di guerra doganale.

Epperò la tariffa differenziale è più aspra della generale, perchè con essa s'intende danneggiare le importazioni provenienti dal paese verso cui si fa la rappresaglia; e la convenzionale è più bassa della tariffa generale, perchè con essa le due

parti contraenti mirano a concedere facilitazioni reciproche alle rispettive esportazioni.

Una tariffa protezionista è contraria all'interesse economico delle industrie che trovano bloccate direttamente e indirettamente le vie della esportazione, ed è favorevole alle industrie che vogliono bloccare le vie dell'importazione.

Il regime daziario in senso protezionistico o liberale è il risultato della lotta interna tra i gruppi che mirano al monopolio del mercato interno e i gruppi che mirano alla conquista del mercato esterno.

I due gruppi in lotta tra loro esistono in ogni paese; e la lotta può combattersi esclusivamente in ogni paese e portare all'attenuazione o anche all'abolizione autonoma della tariffa protezionistica, indipendentemente dalla politica commerciale seguita dagli altri Stati; nel qual caso si ha il trionfo della politica del libero scambio assoluto, *senza reciprocità*.

Ma, di regola, dati due Stati protezionistici, i gruppi che lottano tra loro in uno dei due paesi contraenti si incrociano e si rafforzano con i gruppi che similmente lottano tra loro nell'altro paese; e riescono ad ottenere la mitigazione delle due tariffe generali protezioniste, che si trasformeranno in tariffe convenzionali, mercè accordi o trattati di commercio; nel qual caso si ha la politica detta della *reciprocità*.

Parlare, in questa materia dei negoziati commerciali, di un interesse italiano che si contrappone ad un interesse tedesco è un non senso. Invece si deve dire, che l'interesse esportatore delle industrie metallurgiche e meccaniche tedesche coincide con l'interesse esportatore dell'agricoltura italiana, e che l'interesse della metallurgia e della meccanica italiana coincide con l'interesse dell'agricoltura tedesca, in quanto entrambe mirano a garantirsi il monopolio relativo del rispettivo mercato interno.

Questa è la posizione reale che si ha nei negoziati commerciali. Presi i paesi commercianti due a due, ognuno concede riduzioni di tariffe sui prodotti, alla cui esportazione tiene il gruppo esportatore dell'altro paese; e viceversa. Le merci o *voci*

negoziate nei rapporti dei due paesi contraenti restano *vincolate* fino alla scadenza del trattato.

Ora può avvenire che uno dei due, in un trattato posteriore, conceda ad un terzo paese, sopra alcune delle merci già vincolate nel trattato precedente, riduzioni maggiori. Con ciò il secondo paese verrebbe a perdere il beneficio che aveva ottenuto, mentre resterebbe in piedi il beneficio che aveva concesso.

Ad evitare questo pericolo, i trattati si concludono con la *clausola della nazione più favorita*, in forza della quale ogni maggiore riduzione di tariffa che si conceda in trattati posteriori conclusi con altri paesi, si estende di diritto ai contraenti anteriori.

Da ciò deriva che, sotto il regime della clausola, ogni paese finisce per avere due sole tariffe: una *massima autonoma*, che sarebbe la tariffa generale, e una *minima convenzionale*.

§ 197. — A questo sistema si contrappone il sistema francese della *tariffa massima* e della *tariffa minima*, entrambe *autonome*. La prima sarebbe la nostra tariffa generale; la seconda corrisponderebbe alla nostra tariffa minima *convenzionale*. La differenza sta in questo: *a)* che la tariffa minima francese è approvata dal Parlamento, prima che si aprano i negoziati commerciali, mentre la tariffa minima convenzionale è approvata dopo, quando il progetto di trattato è sottoposto alla discussione parlamentare; *b)* che la tariffa minima francese limita il mandato dei negoziatori, i quali non hanno che da offrire la tariffa minima in cambio della clausola della nazione più favorita, mentre la tariffa minima convenzionale suppone che sia stato conferito un esteso mandato ai negoziatori, di cui il mandante si riserva di approvare l'operato; *c)* che la tariffa minima a tipo francese è autonoma, con che s'intende dire, che il Parlamento può, sempre che lo creda, anche durante la vita dei trattati conclusi, aumentarla o modificarla, essendo inteso che l'impegno contrattuale assunto sia limitato a fare a tutti i contraenti lo stesso trattamento, libero di modificarlo per tutti egualmente.

È soprattutto per quest'ultima circostanza, che si denomina

autonoma la politica commerciale oggi vagheggiata dai protezionisti di tutti i paesi.

Si comprende che il sistema rende difficile, e in molti casi impossibile, di concludere trattati di commercio che riducano sensibilmente la tariffa, e di concluderli a lunga scadenza, per dare una base adeguata di stabilità agli scambi internazionali e alla corrispondente produzione nazionale.

Epperò, il sistema non è che l'inasprimento del regime protezionista. Anche se è adottato da un solo paese, esso agisce indirettamente a rendere più difficili gli accordi internazionali.

§ 198. — Il rincrudimento della politica protezionistica favorita dall'exasperato spirito del nazionalismo, spinge all'abolizione della clausola della nazione più favorita, così da rendere autonomo ogni singolo accordo commerciale a due.

È questo forse il momento più acuto della crisi che subisce la politica delle relazioni commerciali tra le nazioni. Ciò rende impossibile che accordi duraturi si concludano e toglie alle industrie esportatrici di ogni paese la possibilità di trovare il loro assetto relativamente stabile.

Ma ancora prima di questo momento, le già elevate tariffe doganali erano state inasprite con i così detti coefficienti di maggiorazione.

Nell'ultima colonna della tariffa, data precedentemente come esempio, sono indicati i coefficienti di maggiorazione 0.5, 0.8, 1, 2.50. Queste cifre dicono che il dazio va aumentato del 50 o dell'80 o del 100 o del 250 % (1). I coefficienti possono essere modificati dal potere esecutivo.

(1) All'art. 2 del decreto 9 giugno 1921 è detto: « I dazi d'entrata stabiliti nell'annessa tariffa per le merci in essa specificate, saranno riscossi con l'aumento risultante dall'applicazione dei coefficienti di maggiorazione rispettivamente fissati dalla tariffa stessa e che indicano la cifra per la quale deve essere moltiplicato l'ammontare del dazio per determinare la misura dell'aumento.

« Il governo del Re è autorizzato, con suo decreto da presentarsi al parlamento per la conversione in legge, a modificare i coefficienti di maggiorazione, quando ciò sia richiesto dalle mutate condizioni della produzione e dei traffici internazionali ».

Si avrebbe così una parte stabile e legislativa della tariffa-base, a cui si aggiungerebbe una parte mobile, che il potere esecutivo avrebbe maggiore libertà di adoperare per modificare la prima.

Ciò potrebbe, in teoria, avvenire per correggere uno dei difetti dei dazi specifici, i quali non seguono le oscillazioni dei prezzi, soprattutto in un periodo, come il presente, in cui questi si modificano con rapidi e forti sbalzi.

Dopo aver elaborata una minuziosa crescente specificazione delle voci, per farle rispondere ai diversi valori di mercato, i coefficienti potrebbero teoricamente realizzare un ulteriore perfezionamento, per tenere il dazio specifico in rapporto più intimo col valore dei beni colpiti.

Se così fosse — e a parte il pericolo di lasciare in mano del potere esecutivo una siffatta arma di turbativa dei rapporti contrattuali privati — si avrebbe una spiegazione teorica a prima vista plausibile del nuovo istituto; perchè gli si darebbe una ragione puramente fiscale, in quanto l'imposta indiretta deve essere commisurata ai redditi, cioè essere una percentuale del valore dei beni consumati.

Ma così non è.

La opportunità di adeguare l'imposta di consumo ai nuovi valori dei beni ha fornito il pretesto, per fare accettare l'istituto; ma questo mirava a inasprire la protezione doganale. Infatti se i coefficienti di maggiorazione avessero avuto lo scopo di adeguare provvisoriamente il dazio specifico ai nuovi prezzi, essi avrebbero dovuto essere applicati anzitutto alle merci soggette a dazio fiscale, come il caffè, il tè, il petrolio, ecc. Invece proprio queste ne sono escluse (1).

D'altra parte è notevole che i più alti coefficienti sono stati accordati alle industrie, che già godevano di alta protezione e ne chiedevano l'aumento.

In conclusione, i coefficienti sono stabiliti in ragione diretta

(1) Dice il ministro responsabile nella relazione a S. M. il Re: « Per le voci di questa categoria non si sono fissati coefficienti di maggiorazione, trattandosi di prodotti che noi dobbiamo di necessità importare »!

della protezione che le industrie reclamano e inversa dell'entrata fiscale; dipendono dal potere esecutivo, che li può modificare e forse anche abolire; sono stati annunziati come *temporanei*, ma la legge non lo dice; comunque, gl'interessi che li hanno ottenuti, cureranno, come sempre è avvenuto in siffatta materia, a renderli *perpetui*.

§ 199. — L'incasso doganale che figura nel bilancio è un reddito lordo, da cui bisogna dedurre: *a*) i rimborsi di dazio di cui si è detto; *b*) le spese di riscossione che crescono a misura che cresce la specificazione e l'elenco delle voci; *c*) le spese di sorveglianza e di repressione del contrabbando, che crescono a misura che si rialzano i dazi.

A rendere più efficace la repressione del contrabbando al confine, si istituisce la zona doganale di sorveglianza, che si estende per alcuni chilometri dalla costa verso il mare e dal confine di terra verso l'interno. Nella zona vige il regime speciale, per cui ogni merce daziata che transita si presume in contrabbando, se non dimostra che ha assolto il pagamento del dazio.

Si sogliono fare anche accordi tra paesi confinanti, per consentire a ciascuno di inseguire il contrabbando oltre il confine del proprio paese, nella zona doganale del paese limitrofo.

Fatte comunque le epurazioni, di cui sopra, ed accertato il reddito netto contabile dell'amministrazione delle dogane, da questo dovrebbe essere dedotto l'onere economico, che viene imposto al consumatore quando — come è oggi in Italia — il regime doganale ha carattere protettivo. Questo secondo residuo dirà quanta parte va effettivamente al fisco di ogni 100 lire di onere totale, che il paese sostiene, e darà il vero reddito netto — non solo contabile, ma anche economico — delle entrate doganali.

CAPITOLO XXVIII.

IMPOSTE SUI TRASFERIMENTI DI PROPRIETÀ.

SOMMARIO: Oggetto dell'imposta: registro e bollo. — Le varie correnti — Tasse giudiziarie — Le tasse contrattuali e successorie sono imposte indirette sul risparmio. — Rapporto con le indirette sul consumo. — Aumento continuo delle imposte sugli affari. — Imposta successoria: debito del *de cuius* e imposta dell'erede. — I due periodi che la caratterizzano. — Il suo recente e rapido sviluppo quantitativo. — Il suo carattere politico. — Gli effetti economici e finanziari. — La reazione e la recente abolizione in Italia. — Le due imposte surrogatorie.

§ 200. — Le imposte sui trasferimenti di proprietà formano il secondo ramo dell'imposizione indiretta.

Ad essa sono soggetti tutti gli atti legali in forma pubblica e privata, civili e commerciali, stragiudiziali e giudiziali, che dichiarino un diritto o che lo trasferiscano, sia a titolo oneroso che gratuito, sia tra vivi che a causa di morte (1).

L'imposta si riscuote: *a*) come «tassa di bollo», quando si fa obbligo al cittadino di adoperare carta bollata o di apporre la marca da bollo sulla carta libera; *b*) come «tassa di registro», quando gli si fa obbligo di registrare tutti gli atti e contratti in genere, nonchè le trasmissioni di proprietà dipendenti da donazioni e da successioni ereditarie.

La nostra legge distingue le imposte sui trasferimenti in tre gruppi: contrattuali, giudiziali e successorie. Esse si riscuotono con la registrazione e col bollo; ma la registrazione e il bollo sono un metodo di riscossione, non sono l'imposta e non

(1) Testo unico delle tasse di registro approvato con r. decreto 20 maggio 1897, n. 217; nonchè testo unico tassa di bollo e di surrogazione, approvato con r. decreto 4 luglio 1897, n. 414.

debbono confondersi con l'imposta. Dati i caratteri differenziali dei tre gruppi, è anche difficile di riportarli ad una teoria univoca.

A questa difficoltà si aggiunge la circostanza, che la imposizione indiretta sui trasferimenti ha avuto, nell'attuale periodo storico, uno sviluppo quantitativo vertiginoso. Il che non è dipeso, a parità di aliquote, dal naturale incremento della ricchezza e degli affari, ma è dipeso dall'aumento delle aliquote e quest'aumento è dipeso, a sua volta, da nuove funzioni tributarie che sono state assegnate a questo gruppo d'imposte.

Così il fattore quantitativo diventa un nuovo problema per sè. L'imposta successoria che passa, nei rapporti da padre e figlio, dall'1 % al 30 % del valor capitale e che nei rapporti di parenti lontani arriva all'assorbimento dell'asse ereditario, non costituisce uno stesso e unico problema teorico, come parrebbe considerando che l'aliquota è passata da un minimo ad un massimo gradualmente senza soluzione di continuità. Invece il minimo e il massimo formano due problemi distinti.

Il sistema, dunque, delle imposte sui trasferimenti è un complesso fenomeno di lenta formazione storica, ogni parte del quale esige la sua spiegazione, che varia anche per ragione di tempo e di quantità.

§ 201. — La registrazione è un servizio speciale per sè, che lo Stato presta ai cittadini, e consiste nell'annotazione degli atti e delle trasmissioni nei pubblici registri, con che si constata la legale esistenza degli atti, se ne conserva il sunto e si imprime ad essi data certa in faccia ai terzi (1).

D'onde è nata la prima opinione, che il diritto pagato al momento della registrazione ha il carattere di «tassa». E tassa deve considerarsi all'inizio della sua vita quando, per la sua stessa tenuità, può stare in rapporto col costo di produzione del servizio prestato. Ma ben presto il carattere di tassa va in seconda linea.

Anzitutto, il prezzo del bollo e della registrazione è com-

(1) Testo unico, ecc., art. 2.

misurato al valore che è oggetto del contratto, e non del costo che lo Stato sopporta. Cresce il prezzo, mentre resta immutato il costo. Di fatto il costo viene di gran lunga superato dalle crescenti riscossioni che gli Stati moderni fanno, aumentando sempre più i diritti di bollo e di registro.

Questo *di più* è imposta.

In secondo luogo, la registrazione è coattiva, il che non risponde alla caratteristica del servizio pubblico speciale, il cui consumo è lasciato alla libera domanda dell'individuo. Ai contraenti non è consentito di rinunciare al vantaggio della data certa in faccia ai terzi.

Adunque, la obbligatorietà della registrazione, l'altezza del tributo e la sua proporzionalità al valore che è oggetto dell'atto, accennano in modo non dubbio ai caratteri dell'imposta.

Riassumendo può dirsi, che la legge impone ai cittadini il consumo coattivo di un servizio pubblico speciale, perchè in quel momento può accertare l'esistenza di una ricchezza, su cui è dovuta un'imposta che si aggiunge alla tassa. Sul tronco originario della tassa si è innestata l'imposta indiretta di trasferimento.

Questo è il principio direttivo fondamentale.

§ 202. — Per spiegare l'elemento imposta, che è diventato preponderante, si è ricorsi a diverse teorie.

Vi ha chi si è fermato alla circostanza, che il trasferimento a titolo oneroso accresce, a vantaggio delle due parti contraenti, l'utilità marginale dei beni scambiati. D'onde si vorrebbe trarre la conseguenza che base dell'imposta sia appunto il maggior valore creato dallo scambio.

Ora noi già sappiamo che imposte indirette — di consumo o di trasferimento — colpiscono l'intero valore della cosa comperata o venduta; mentre la differenza di valore o di utilità marginali tra la cosa comprata e venduta costituisce il profitto del commerciante, su cui egli paga l'imposta diretta di ricchezza mobile.

Va inoltre notato che la teoria in esame non coprirebbe il

caso dei trasferimenti a titolo gratuito, che nulla hanno da fare con lo scambio e su cui gravano poi imposte più onerose.

Invece è vero che, così nello scambio oneroso come nel passaggio gratuito, vi è sempre un arricchimento di una almeno delle parti contraenti. Ora è questa circostanza che spiega come da tempo immemorabile, il passaggio di proprietà — sia oneroso che gratuito — è stato utilizzato nella costruzione dei sistemi tributari, quale il momento più opportuno per riscuotere un'imposta. Ma la scelta del momento più favorevole per pagare e riscuotere un debito è un elemento della teoria, non è ancora la teoria dell'imposta, perchè non dà la ragione del pagamento.

Così altri hanno preso il trasferimento per sè come base e ragione dell'imposta: lo Stato, si dice, garantisce a tutti il diritto di proprietà e sostiene per questo una data spesa globale; il diritto di proprietà si estrinseca negli atti con cui se ne dispone o in quelli con cui se ne domanda la reintegrazione. Ciò posto, lo Stato ripartisce la spesa globale in tre parti, di cui la prima sarebbe un fondo di difesa generale e preventiva pagata indistintamente da tutti; la seconda consterebbe delle « tasse giudiziarie », pagate da coloro che domandano di fatto la reintegrazione del diritto offeso; la terza sarebbe data dalle « tasse contrattuali », pagate da coloro che di fatto esercitano il diritto di proprietà nel momento in cui ne dispongono con atti e contratti.

Questa teoria — che prevale nella letteratura corrente in materia — copre un maggior numero di casi ed ha una vecchia tradizione storica. Infatti essa rimonta all'epoca della finanza patrimoniale e del dominio eminente, da cui si traeva la conseguenza che per ogni passaggio di proprietà occorresse il consenso del Sovrano.

Questo principio non è applicabile allo Stato moderno, ma oggi alla medesima teoria si dà come base il principio della tassa in quanto la difesa del diritto di proprietà è in parte un servizio pubblico speciale, poichè è possibile che lo Stato lo presti nella forma e nella misura in cui i singoli lo richiedono.

Qualcosa di simile abbiamo visto a proposito della pubblica istruzione, il cui costo è coperto in parte con le imposte e in parte con le tasse.

Orbene, questa teoria spiega il gruppo delle tasse giudiziarie, nelle quali si ha effettivamente, da una parte, la domanda individuale del cittadino e, dall'altra, la prestazione dell'opera personale e costosa del magistrato, cioè dello Stato. Ma non sembra egualmente persuasiva, se la si estende alle tasse contrattuali e successorie; poichè in queste avviene un trasferimento di proprietà tra due privati, di cui il compratore o l'erede non chiede un servizio pubblico diverso o più costoso di quello che lo Stato già prestava al venditore o al predecessore.

Ad onta di ciò, molti scrittori affermano che lo Stato, per quanto si riferisce alle *tasse contrattuali* ed anche alle *successorie*, interviene per garantire la validità attuale e la esecuzione futura della volontà dei contraenti o del testatore. In ciò non è dubbio che si può formalmente ravvisare un rapporto di scambio speciale tra lo Stato e i singoli cittadini; ma è dubbio che la tassa a cui questo rapporto di scambio speciale può dar luogo, sia capace di dare una spiegazione completa e soddisfacente delle « tasse contrattuali ».

Infatti: — se il contratto è violato bisogna ricorrere al magistrato e pagare le tasse giudiziarie; — se il contratto non è violato per tema e in previsione dell'azione giudiziaria, entra in giuoco quel che abbiamo chiamata giustizia preventiva, il cui costo è coperto dalle imposte già pagate da tutti i cittadini.

Sembra perciò più logico che gli atti con cui si dispone della proprietà si identifichino col diritto stesso della proprietà e non diano luogo al fenomeno della *tassa*, ma accennino piuttosto a quello dell'*imposta*.

§ 203. — Risalendo, pertanto dal concetto di tassa a quello d'imposta, la spiegazione del fenomeno discende dai nostri principii generali.

Quelle che la legge chiama « tasse contrattuali ed ereditarie » sono una categoria di imposte indirette, che hanno in co-

mune con le indirette di consumo la funzione superiore di integrare le dirette, e se ne differenziano, in quanto le une gravano sul reddito prodotto e consumato e le altre sul reddito prodotto e risparmiato; ma, nel differenziarsi, si completano reciprocamente.

Le indirette sui trasferimenti, a somiglianza delle indirette sui consumi, colpiscono ogni negozio giuridico nel quale il contribuente — lungi dal richiedere allo Stato la contro-prestazione di un servizio speciale — svela e il fisco accerta la esistenza di una ricchezza, che è sfuggita alle dirette o che, comunque, non ha con quelle assolto tutto il suo debito tributario.

Similmente le indirette sugli affari, come quelle sui consumi, seguono da presso l'incremento normale della ricchezza nazionale, di cui è indizio il volume crescente degli affari. Infine esse si riscuotono nel momento in cui il contribuente realizza un guadagno, così che lo stimolo al guadagno diventa anche una spinta al pagamento dell'imposta, non diversamente di come avviene nelle indirette di consumo, in cui lo stimolo alla soddisfazione di un bisogno diventa spinta al pagamento dell'imposta.

Invece, va rilevata la differenza importante, che le indirette di consumo evitano la tassazione dei beni strumentali e agiscono direttamente sul consumo, mentre le altre colpiscono beni strumentali e agiscono direttamente sulla produzione. Il che, del resto, è conseguenza del fatto che esse colpiscono il risparmio.

Da questo insieme di somiglianze e di differenze nascono due problemi che soprattutto interessano la teoria: il primo è quello dei rapporti esterni tra i due rami della imposizione indiretta; e il secondo è quello della ripartizione interna dell'imposta tra i diversi gruppi di beni che sono oggetto di trasferimento e di negozi giuridici.

In teoria pura, unico è il principio che li risolve: il contribuente deve esser lasciato libero di ripartire il reddito prodotto tra consumo e risparmio, e poi di ripartire il reddito rispar-

miato tra i varî possibili investimenti, in conformità del suo apprezzamento utilitario. In altre parole, se le varie imposte indirette lasciano il contribuente in posizione di indifferenza, tra spendere o risparmiare, e poi tra acquistare i beni mobili o immobili, tra prestare ai privati o allo Stato e via dicendo, la ripartizione del reddito avverrà secondo il principio del massimo rendimento economico per l'individuo e pel fisco.

Che se il principio dell'egual trattamento tributario è violato dalla legislazione positiva, esso si riafferma nel giuoco naturale delle forze economiche; poichè, nel suo bilancio, il contribuente trova sempre il punto di equilibrio, scontando la eventuale diversa pressione tributaria, dato che questa sia abbastanza forte per influire sulla sua condotta di consumatore e di risparmiatore. Il che implica che egli eviterà gl'impieghi relativamente più gravati d'imposta, eludendo così l'aspettativa del fisco.

§ 204. — Le imposte contrattuali son venute crescendo per allargamento di applicazione e per continui rialzi di tariffe.

Colpiscono il risparmio iniziale a traverso le contrattazioni che lo avviano alla nuova produzione e lo inseguono ad ogni nuovo trapasso e ad ogni nuova manifestazione, di ora in ora. Se, dopo anni di lenta accumulazione, il risparmiatore cerca un investimento di riposo nell'acquisto di un immobile, è colpito con più alte tariffe; e, alla sua morte, il patrimonio, che è il cumulo dei risparmi annuali, su cui sono state pagate tutte le imposte dei successivi trapassi, è soggetto ancora alla più elevata imposta successoria.

A traverso la serie dei trapassi si ha una serie di duplicazioni. Si può concedere che ogni trapasso — a titolo oneroso o gratuito — porta al compratore un aumento di patrimonio; ma l'imposta non si limita a colpire soltanto l'aumento; di regola colpisce tutto il valore che è oggetto del contratto e quindi colpisce ripetutamente il risparmio originario.

Per precisare con qualche esempio, supponiamo prima che Tizio sopra un reddito di 15.000 lire abbia fatto un risparmio di

5000 lire. Secondo i principii, si ha che, se ha pagato il 10 % d'imposta di consumo sulle 10.000 lire, dovrebbe pagare il 10 % d'imposta di trasferimento nel momento in cui compererà titoli per 5000 lire. Supponiamo che in seguito venda quei titoli per 6000 lire. Il compratore dovrà pagare l'imposta del 10 % sulle 6000 lire, essendo questo un nuovo risparmio che entra nel mercato. Ma anche il venditore dovrà pagare l'imposta sulle 6000 lire quando le impiegherà in acquisto di altri titoli. È qui che apparisce la duplicazione, poichè ha già pagato sul risparmio di 5000 e dovrebbe la nuova imposta soltanto su 1000 lire, di cui si è accresciuto il suo patrimonio.

Un altro caso caratteristico è questo: — Tizio ha comperata una casa per 100.000 lire e Sempronio ha comperato un terreno per 100.000. Entrambi han pagato l'imposta. Ora decidono di permutare le due proprietà, il cui valore, per ipotesi, non è cresciuto. Non dovrebbero una nuova imposta, invece la pagano. La duplicazione è parziale, ma esiste.

Eliminare queste duplicazioni è cosa ardua e spesso impossibile. Sarebbe impossibile nei trapassi giornalieri di titoli e, in generale, di beni mobili. Ma per questa categoria si può provvedere tenendo basse le tariffe in modo da poter ritenere che queste rispondano presso a poco al maggior valore che lo scambio oneroso assicura al compratore, che è il soggetto dell'imposta.

L'analisi per evitare la duplicazione nei trapassi degl'immobili sarebbe possibile; ma è proprio in questi che quasi tutte le legislazioni mantengono tariffe più elevate.

Se ne adduce come ragione che i beni immobili — terreni e case — sono di più lenta circolazione in confronto dei beni mobili e dei titoli. Ma questa spiegazione fa pensare che il legislatore consideri quali oggetto e soggetto dell'imposta, rispettivamente, lo stabile e il proprietario, invece che il prezzo e il compratore.

Il prezzo è il risparmio accumulato del compratore; questi deve l'imposta sulla somma risparmiata, la quale non muta pel fatto che si rivolge nell'acquisto di uno stabile o di consolidato

o di azione industriali. In ogni caso, poi, il risparmiatore non subisce siffatta disparità di trattamento tributario; poichè sconterà nel prezzo d'acquisto e a danno del venditore, il dippiù dell'imposta.

§ 205. — Concludendo: ci troviamo di fronte a due teorie: quella della tassa e l'altra dell'imposta.

La prima spiegherebbe come tutti i trapassi, per se stessi, debbono pagare una tassa quale corrispettivo di un servizio pubblico speciale.

La seconda considera il risparmio come sola base e ragione dell'imposta, e prende il trapasso come il momento della riscossione dell'imposta. Essa, elaborata in conformità della critica precedente, basterebbe, *de jure condendo*, a spiegare il fenomeno delle imposte sugli affari.

Ma per spiegare il fenomeno concreto, come risulta dalle leggi vigenti, bisogna ricorrere all'azione combinata delle due teorie.

Pertanto il diritto che si paga all'atto della registrazione di un contratto di acquisto consisterebbe: 1°) in una parte che è tassa dovuta pel servizio speciale della registrazione; 2°) in una parte che è tassa in corrispettivo del servizio speciale, consistente nell'impegno che assume lo Stato di assicurare la esecuzione del contratto; 3°) in una parte — la maggiore — che è imposta indiretta sul risparmio.

§ 206. - IMPOSTA SUCCESSORIA. — L'alta tassazione dei trapassi d'immobili — che rappresentano già un primo nucleo consolidato di risparmi, incapace a sottrarsi all'accertamento del fisco — prelude all'imposta successoria. L'asse ereditario rappresenta il risparmio netto realizzato dal defunto durante la sua vita, non che quello da lui eventualmente ereditato.

Il valore di detto asse forma l'oggetto dell'imposta successoria e viene accertato nel momento del trapasso — testamentario o legittimo — dal defunto agli eredi e legatari.

Il soggetto dell'imposta è l'erede o legatario, perchè il *de*

cujus più non esiste. Ma, secondo la nostra legge, l'erede accetta l'eredità con beneficio d'inventario, cioè paga se trova capienza nel patrimonio ereditato; dunque il sacrificio dell'imposta è stato già sostenuto dal *de cuius*, il cui patrimonio paga l'imposta.

Se si suppone per un momento abolita l'imposta ereditaria, a parità di altre condizioni, il morto avrebbe dovuto pagare ogni anno una maggiore imposta sul reddito. Perciò è teoricamente corretto di dire, che l'imposta ereditaria è un'imposta sul reddito, il cui pagamento è stato rimandato al momento della successione. In altre parole, l'oggetto o base dell'imposta è il cumulo dei redditi annuali risparmiati dal *de cuius* durante la sua vita, e l'imposta è il cumulo delle imposte annuali da lui non pagate durante lo stesso periodo (1).

Essa rappresenta perciò un debito tributario del defunto a favore del fisco, che grava sull'asse ereditario ed è pagato dall'erede. Ma questa è soltanto una parte dell'imposta successoria, quella che spetta al defunto.

A tale circostanza si riattacca la vecchia questione, se l'imposta successoria, essendo commisurata al valor capitale dell'asse ereditario, intacchi il capitale.

Ammesso che l'imposta sull'eredità è la somma delle imposte annuali non pagate dal defunto, segue che la base dell'imposta è la somma dei relativi redditi annuali, che si traducono nel valor capitale dell'asse ereditario. Ora, per decidere se l'imposta intacca il capitale, bisogna scomporla e distribuirla sugli anni vissuti dal risparmiatore. È una questione di fatto, dipen-

(1) Questa teoria è comune a tutte le imposte indirette, in quanto tutte possono considerarsi come imposte sul reddito, dilazionate al momento del consumo o del risparmio. Ma mentre a queste si ricorre per la impossibilità di accertare al completo e direttamente il reddito, nella successoria la somma dei redditi risparmiati è nuovamente suscettibile di accertamento diretto.

Per questa circostanza l'imposta successoria è stata da taluni considerata come un'imposta diretta sul patrimonio; ma più che altro è una questione di parole. Il fatto è che l'imposta successoria ha possibilità di sviluppi e di funzioni tributarie, di cui sarebbero incapaci le imposte patrimoniali. (Vedi appresso § 208).

dente dall'altezza delle aliquote; ma nel più dei casi risulterà che non si tratta d'imposta sul capitale.

Ma, se quella critica non è sempre fondata, invece è sempre vero, che i risparmi annuali sono stati investiti nella produzione, per cui il pagamento finale, da farsi in una volta, del debito accumulato obbliga di regola l'erede al rapido disinvestimento, con relativa turbativa dell'equilibrio, che era stato raggiunto, cioè con dissesto della sua azienda.

Pertanto, il semplice fatto di dilazionare al momento della morte il debito tributario accumulato in vita dal *de cuius*, non spiegherebbe l'imposta successoria. Questa è qualcosa *di più* della mera somma delle imposte non riscosse durante i 32 anni di vita media del defunto; ed è questo *di più* che costituisce il problema specifico dell'imposta.

Questo *di più* è la parte che spetta all'erede.

Adunque, l'imposta successoria consta di due parti: l'una è il debito accumulato dal defunto; l'altra è l'imposta nuova di cui è colpito l'erede. Ma la somma delle due è prelevata in ogni caso dall'asse ereditario; il che significa, che il *di più* dipende dall'apprezzamento subiettivo dell'erede.

§ 207. — L'imposta successoria è antichissima; ma, a traverso la storia, ha subito parecchie trasformazioni, cioè ha fornito l'involucro teorico per pagamenti di diversa natura. Talvolta è stata considerata come partecipazione ereditaria dello Stato, in memoria forse del diritto eminente che gli spetta su tutto e su tutti; tal'altra come il riconoscimento di vassallaggio del successore al feudo; e anche come il prezzo che il defunto paga, per acquistare il diritto di prospettare oltre tomba la sua volontà, ecc.

Ma il fatto stesso della sua antichità e permanenza, a traverso la molteplicità delle costruzioni teoriche, consente di rilevare l'elemento comune; il quale consiste in ciò: che il momento della successione ereditaria è il più favorevole, per fare e per ottenere il pagamento di un tributo da parte dell'erede. Data una somma da esigere, è meno doloroso di ripar-

tirla tra predecessore ed erede, che non di addossarla esclusivamente al primo (1).

È questa una verità elementare, che vale tanto se l'imposta è proporzionale, tanto se è progressiva e tanto se colpisce l'erede tenendo o non tenendo conto del grado di parentela che lo lega al defunto. È un principio direttivo basilare a cui non si può rinunciare, se si mira a costruire un sistema tributario, che renda minimo il sacrificio dei contribuenti e faciliti la riscossione delle imposte.

Dato, quindi, che l'imposta ereditaria è un organo utile di un più perfetto organismo tributario, il problema che veramente preme è quello della sua misura.

Dobbiamo nettamente separare due periodi, che corrispondono anche ai due fini che l'imposta successoria — a somiglianza dell'imposta progressiva — può proporsi. L'uno è di rimuovere l'onere tributario dal reddito in via di produzione al reddito risparmiato e dal risparmio attuale al risparmio accumulato dalle generazioni passate, senza attutire gli stimoli della crescente accumulazione. L'altro tende al livellamento periodico delle fortune, con l'incameramento totale o parziale della eredità.

Nel primo caso, se si vuole che l'altezza dell'imposta lasci intatti gli stimoli del risparmio, occorre che sia considerata tollerabile dall'erede, cioè che l'altezza dell'imposta non ecceda il limite della maggiore predisposizione o arrendevolezza che ha l'erede, in confronto del *de cuius*, di pagare un'imposta. Noi abbiamo ammesso che tra *de cuius* ed erede vi ha soluzione di continuità edonistica, in quanto il primo ha sostenuto il costo di produzione e il secondo ha il godimento del patrimonio accumulato. Ma non bisogna da questa circostanza saltare alla conclusione che l'erede sia disposto o per lui sia indifferente di pa-

(1) Mi si consenta di rilevare, che questa considerazione non dovrebbe servire di pretesto ai legislatori di ripristinare una nuova imposta successoria, *aggiungendola* senz'altro alle imposte che sono state introdotte o aumentate in sostituzione della sua abolizione. Quando la dottrina parla di *ripartizione* suppone sempre che resti costante la quantità da ripartire.

gare qualunque più elevata imposta (1). Non bisogna dimenticare che l'erede di oggi sarà il *de cuius* di domani, e che l'imposta oggi pagata da lui non può non influenzare la sua condotta futura di risparmiatore. Si ristabilisce così, nel turno perpetuo da erede a successore, una continuità economica superiore.

La scienza non è in grado di dare la misura concreta del limite; ma l'esperienza la trova, moderando il livello assoluto dell'imposta, adottando la ragione proporzionale o tenendo bassa quella progressiva ed esonerando o gravando assai leggermente i figli e i parenti più vicini.

La legislazione che regola l'imposta ereditaria nel primo periodo della sua esistenza, s'informa appunto a questi criteri, che armonizzano con l'indirizzo generale di politica economica, tendente a non ostacolare l'indefinita accumulazione della ricchezza (2). Ed è anche in questo periodo che l'imposta successoria fa parte delle imposte sui trasferimenti e forma, insieme con le imposte contrattuali, un problema unico, che può essere spiegato da una unica teoria.

§ 208. — Ma, con l'introduzione e lo sviluppo del principio progressivo e della discriminazione dei redditi, s'inizia anche per l'imposta successoria il secondo periodo di vita, caratterizzato da queste circostanze: *a*) i figli sono colpiti e le aliquote a carico degli altri parenti vengono aumentate; *b*) si adottano tariffe progressive sempre crescenti sulle quote ereditarie; *c*) si applica un'altra aliquota progressiva sul valore totale dell'asse ereditario, prima della sua divisione in quote ereditarie; *d*) si aggiunge un'addizionale a carico degli eredi che già possiedono un patrimonio loro proprio (3).

I quattro punti discendono logicamente dal principio progressivo.

Infatti, se si suppone che questo era in vigore durante la vita

(1) Lo si afferma in qualche recente trattato.

(2) Confr. cap. XII, § 97.

(3) Non tutte le legislazioni hanno adottato in pieno questo programma, che traccia la tendenza generale. In Italia fu proposta, ma non approvata, la progressiva sul patrimonio totale prima della divisione in quote ereditarie.

del *de cuius*, è pure chiaro che il suo debito tributario risulti da aliquote crescenti, non pagate sui crescenti risparmi annuali e che debba essere in fine prelevato in forma progressiva sull'asse ereditario, prima della ripartizione tra gli eredi e legatari.

Similmente, la percentuale d'imposta sopra ogni singola quota ereditaria è progressiva anche rispetto all'erede, il cui apprezzamento utilitario è decrescente a misura che cresce la quota ereditata.

E così pure il principio progressivo porta a trattare più gravemente i parenti lontani in confronto dei vicini. Un tal trattamento differenziale mal si sarebbe compreso, quando la famiglia era un piccolo Stato, un nucleo politico, la cui rappresentanza spettava all'erede designato dalla legge. Ma oggi la famiglia è diventata un organismo esclusivamente naturale, fondato sulla spontaneità dei rapporti affettivi, che si attenuano a misura che dai figli si passa ai nipoti o ai fratelli e praticamente spariscono dopo i primi gradi di parentela.

Questo degradare dei vincoli affettivi può inquadrarsi nella teoria generale della progressione, in quanto può ritenersi, che la soluzione di continuità economica tra il defunto e il parente lontano è maggiore che tra il defunto e il figlio. Per cui la valutazione subiettiva dell'erede per un patrimonio che eredita da un parente lontano o da un estraneo è minore, in confronto di un patrimonio che eredita dal padre.

E infine, se l'erede ha un patrimonio suo, a cui si aggiunge un patrimonio ereditato, la valutazione marginale di questo è tanto minore, quanto più grande è il primo. Se, rispetto ad uno stesso individuo che eredita 100.000 lire, facciamo la doppia ipotesi che possieda di suo un patrimonio di 100.000 ovvero di 50.000, la sua valutazione marginale del patrimonio ereditato decresce più rapidamente nel primo caso che nel secondo.

Questo è il quadro, in cui si è venuta sviluppando l'imposta successoria.

Ora, se si trattasse soltanto di ripartire una quantità data d'imposta secondo quei quattro criteri, non è escluso che l'assetto ne sarebbe meglio perequato.

Ma cambia il problema se, invece, quel quadro serve di base per aumentare per quattro vie diverse e convergenti il carico assoluto dell'imposta.

È appunto ciò che è avvenuto, per opera soprattutto del principio della discriminazione, secondo la quale: 1°) chi ha un patrimonio — anche se lo ha formato col suo proprio risparmio — deve pagare più di chi è in via di formarlo; 2°) a più forte ragione chi eredita un patrimonio deve un'imposta ancora più alta, poichè ha acquisita una ricchezza non guadagnata.

Alle tendenze politiche in favore dell'imposta progressiva e della discriminazione si aggiungono le correnti popolari e i preconetti dottrinari contro l'eredità.

Poche cifre conclusive bastano, per mostrare a quale risultato si è giunti in Italia per l'azione combinata di quelle forze operanti.

§ 209. — In Italia tra padre e figlio, si è cominciato, con l'aliquota di 0,20 % proporzionale e con esclusione della parte legittima. Ma nel 1897 l'aliquota è già salita a 1,60 %. Dal 1897 al 1921, in meno di 25 anni, sotto la spinta del socialismo, le aliquote sono aumentate da 1,60 % proporzionale ad un massimo del 36 % progressivo per i parenti in linea retta; dal 4,50 % proporzionale ad un massimo di 43,20 % progressivo tra coniugi; dal 7 % proporzionale ad un massimo del 50,40 % tra fratelli; dal 15 % proporzionale ad un massimo del 90 % tra parenti oltre il decimo grado, affini ed estranei.

Non basta: la nostra legge ha istituito una tassa complementare, per la quale gli eredi — che non siano gli ascendenti, i discendenti o il coniuge — pagano il 6 %, il 9 % e il 12 % del valore devoluto, quando questo superi le 200.000 lire ed essi possiedano in proprio un patrimonio rispettivamente di 200, 400 o 600 mila lire.

In questo caso l'aliquota massima dal 90 % può salire al 102 %, ed anche a 102,75 % quando l'eredità consiste di immobili per cui la trascrizione è obbligatoria!

Se ora prendiamo un patrimonio di 1.000.000 — che non

è cospicuo, dato il deprezzamento della moneta — e supponiamo che il trapasso avvenga da padre a figlio, si ha che nel 1866 costui avrebbe pagato lire 2000; nel 1888 avrebbe pagato lire 12.000; nel 1897 lire 16.000; nel 1921 ne avrebbe pagate 168.000; e tra zio e nipote — che non di rado è rapporto familiare simile a quello che passa fra padre e figlio — nel 1897 il nipote avrebbe pagate 85.000 lire e nel 1921 ne avrebbe pagate al minimo 360.000, supponendo inoltre che fosse sprovvisto di un patrimonio suo proprio.

È suggestivo il confronto di quel che paga il figlio in Italia e in altri paesi pel patrimonio ereditato di un milione:

Belgio	L. 39.000
Francia	» 60.000
Germania	» 66.500
Italia	» 168.000 (1)

A questo punto l'imposta successoria esce dal quadro delle imposte sui trasferimenti. Non si associa ad esse per integrare ed equilibrare le indirette di consumo; ma se ne stacca, per colpire e assorbire direttamente il cumulo risparmiato dei redditi.

È un nuovo diverso problema.

Non si è più in presenza di un'imposta, ma di un espediente a forma tributaria che — sotto la pressione del gruppo socialista e la paurosa arrendevolezza delle classi fondiarie e la indifferenza delle classi professioniste — tendeva alla confisca della eredità.

È questo uno degli aspetti moderni più caratteristici della lotta tra abbienti e non abbienti, che si combatte intorno alla eredità, tra chi vive del suo lavoro attuale e chi vive, in tutto o in parte, del lavoro delle generazioni passate. Siamo di fronte a un « fatto primo » di ordine politico, legato all'imposta pro-

(1) Non si tiene conto di altre disposizioni secondarie, il cui cumulo aggrava, in qualche caso notevolmente, queste cifre. Merita particolare menzione un volumetto del dott. F. GUASTI pieno di dati e di casi a lui occorsi nell'esercizio della sua professione di notaio, che sembrano inverosimili e sono veri. (*Il regime fiscale delle successioni e donazioni* - edito dalla *Stampa commerciale*, via Ciovassino 3, Milano 1922).

gressiva livellatrice e all'istituto della discriminazione. I tre istituti costituiscono un gruppo tributario per sè stante.

§ 210. — Sappiamo, allora, che l'ulteriore indagine teorica consiste nell'accertare gli effetti economici e finanziari di un'alta imposta ereditaria sulla produzione e distribuzione della ricchezza e sul bilancio dello Stato.

Anzitutto, essa combatte gli stimoli al risparmio.

Si risparmia per assicurare la esistenza della propria vecchiaia, ma soprattutto per assicurare e migliorare quella dei figli o per assicurare la continuità della famiglia. Altri motivi possono spingere l'individuo ad accumulare, ma sono di regola motivi di efficacia secondaria e legati, comunque, alla volontà che ha il risparmiatore di disporre a suo modo, a scopi determinati di cultura o di beneficenza o per la salvazione della sua anima, cioè a scopi diversi da quelli a cui lo Stato rivolgerebbe l'imposta. A ogni modo qui non si tratta di fare l'elenco di tutti i possibili motivi del risparmio, ma di riconoscere, che la maggiore o una gran parte di essi, è prodotta dai motivi che si riferiscono all'avvenire della famiglia, o che sono legati al fine a cui il risparmiatore vuole destinarli, indipendentemente dai fini a cui provvede lo Stato. Ciò posto, se il risparmio fosse interamente assorbito dal fisco alla morte del risparmiatore, questi ricorrerebbe, per sè, a forme assicurative e cesserebbe di risparmiare per i figli e discendenti, nonchè per i fini particolari che vuole raggiungere.

Ora, ciò che è ovvio ragionando sul caso-limite della totale confisca del risparmio, sembra che non lo sia più, quando l'imposta è bensì elevata, ma lascia al risparmiatore e ai suoi figli una parte del patrimonio accumulato. Si ritiene da molti, che l'uomo risparmia per istinto, come fanno le formiche o le api. Ma l'istinto di risparmiare è, comunque, subordinato ad un altro istinto, quello di provvedere alla continuità della famiglia. Se si toglie la possibilità di soddisfare il secondo, si attenua il primo. Comunque basta che da una parte degli uomini si ragioni economicamente il caso, perchè diminuisca il risparmio nella colletti-

vità. Con ciò si frena, direttamente, il ritmo d'incremento della produzione e, indirettamente, quello delle entrate pubbliche.

Senza dubbio sono effetti a lunga scadenza e non sempre visibili, perchè bisognerebbe poter confrontare il risparmio attuale effettivo col risparmio che avrebbe potuto esser fatto, se non fosse esistito l'ostacolo dell'imposta.

Nondimeno, ammesso che l'azione deprimente dell'imposta successiva sul risparmio non sia stata rimarchevole, ciò dipende dal fatto, che l'imposta esercita un'azione più efficace e più immediata sulla distribuzione del risparmio, in quanto lascia al risparmiatore la possibilità di scegliere investimenti che evadono all'imposta.

Infatti, il risparmio può essere investito in beni immobili che non sfuggono, o in beni mobili che sfuggono più facilmente all'accertamento del fisco, o in titoli al portatore che sfuggono completamente; epperò il risparmio sceglierà questa via. E se il fisco riesce a scoprirlo e a perseguirlo, vi è la difesa dell'emigrazione all'estero e in ultima analisi si tesaurizza.

Queste possibilità danno anzitutto ragione immediata del fatto, che alle iperboliche aliquote non ha corrisposto il previsto gettito dell'imposta. Il che può spiegarsi ammettendo: o che il risparmio sia scemato o che sia riuscito ad evadere all'imposta. E poi trovano numerosi riscontri storici nel passato, che sono anche oggi visibili nella tendenza caratteristica della nostra epoca, in cui la potenza politica delle classi ricche è passata e va passando dal possesso terriero, che è nazionale, al possesso del capitale che è internazionale. La mobilità del capitale è incontrollabile nella scelta dell'una o dell'altra forma di investimento, all'interno e all'estero.

Adunque, l'imposta ereditaria, in ragione della sua altezza, esercita un'azione sulla distribuzione della ricchezza, spingendo alla formazione dei patrimoni mobiliari e sviando il risparmio dalla formazione e dall'incremento dei patrimoni fondiari. Ora, questa ripartizione è antieconomica, perchè è determinata, non dal calcolo della massima produzione, ma dall'interesse di evadere all'imposta. Quindi, a misura che questa agisce sulla ripar-

tizione della ricchezza, riduce, indirettamente, la produttività del risparmio e, direttamente, le entrate pubbliche.

§ 211. — Dall'aspetto tributario l'imposta ereditaria è una delle più sperequate. Poichè, come si è detto, fa un trattamento di favore alla ricchezza mobiliare nella forma di titoli privati e pubblici al portatore e quindi concentra il peso principalmente sulle terre e sulle case, cioè sopra una categoria limitata di contribuenti.

Di fronte ad aliquote del 30 e del 90 % del valore capitale, si chiede come sia stato o sia possibile di pagarle. La risposta è che furono pagate dal patrimonio liquido sfuggito all'accertamento. In altre parole, l'alta imposta successoria ha indotto il *de cuius* ad accumulare in forma di capitale mobiliare; di modo che l'erede ripartisce l'imposta, che grava sulla sola parte immobiliare dell'asse ereditato, su tutto il patrimonio. Così, posto che il figlio erediti un patrimonio di 1.000.000, di cui una metà in beni fondi denunziati e l'altra in titoli al portatore non denunziati, segue che l'aliquota del 30 %, che avrebbe dovuto pagare su tutto il patrimonio, discende — data la forma progressiva dell'imposta — al 10,80 % sul patrimonio fondiario, e si risolve di fatto nel 5,40 % su tutto l'asse ereditato.

Ma la composizione dei patrimoni, cioè il rapporto tra parte mobiliare e parte immobiliare, non è la medesima per tutti i cittadini e per tutte le regioni; d'onde due cause di nuove sperequazioni.

Si noti, ora, che il reddito di questi medesimi titoli al portatore, non che — in misura minore — i redditi professionali e quelli industriali, sfuggono totalmente o parzialmente alla imposta di ricchezza mobile e alla complementare, in confronto dei redditi fondiari e edilizi (1). Così che l'imposta ereditaria, invece di concorrere — quale parte delle indirette sui

(1) Sfuggono anche alla *straordinaria* sul patrimonio. Non la si ricorda nel testo, sia perchè è un'imposta temporanea, sia perchè è stata introdotta, dopo la guerra, soltanto in Italia e respinta nei grandi paesi alleati. Ne riparleremo al Cap. XXIX.

trasferimenti — a correggere o ad attenuare le sperequazioni delle dirette, non fa che sommarle e inasprirle.

§ 212. — Dalle cose sopraddette si può risalire a conclusioni di ordine più generale, analoghe a quelle raggiunte per l'imposta progressiva.

a) Se l'imposta successoria è destinata a dare un getto relativamente minore, a misura che essa riesce nella sua funzione livellatrice delle fortune, la politica tendente a rimuovere l'onere tributario dal reddito e dal risparmio in formazione al risparmio accumulato dalle generazioni passate, si ritorce contro il fine che vuole raggiungere.

b) Se si ammette che il risparmio è utile alla collettività, i risparmiatori sono gli strumenti tecnici dell'accumulazione del capitale, che aumenta la domanda del lavoro e assicura l'aumento della produzione a vantaggio di tutti gli agenti della produzione e dei consumatori.

Ora il risparmiatore è mosso dallo stimolo di provvedere ai figli e di assicurare la continuità della famiglia; epperò la eredità è un corollario necessario del risparmio, almeno fino a quando non sia provato, che si è spinti a risparmiare per la collettività politica, così come oggi si risparmia per la famiglia.

Non si conosce un paese moderno e progressivo senza l'istituto della eredità; poichè solo con l'eredità ogni nuova generazione può salire sulle spalle della precedente, per imprimere un moto continuo e progressivo allo sviluppo economico del paese.

Una politica tributaria che spingesse ogni generazione a consumare quel che produce e a produrre quel che consuma nel tempo della sua vita, creerebbe una società statica, una specie di « repubblica proletaria », circondata da paesi capitalistici e destinata ad essere da questi assorbita.

Una politica che riconosca la utilità individuale e collettiva del risparmio e combatta l'eredità, affronta una contraddi-

zione insormontabile e deve, prima o poi, provocare la reazione.

§ 213. — E la reazione è venuta in Italia con la abolizione dell'imposta successoria nel nucleo familiare (1).

Ma la riforma — appunto perchè atto di reazione — ha oltrepassato il segno. Il suo errore sta in ciò, che ha rinunciato a utilizzare il momento della successione, per gravare l'erede di quel moderato maggior tributo, di cui egli è capace e a cui non giova rinunciare.

Una riforma che discenda logicamente dalle nostre premesse consisterebbe a grandi linee:

a) nel trasformare l'imposta successoria, cioè l'ammontare del suo getto, in aumento di tutte le dirette, con che sarebbero eliminate due delle sue maggiori sperequazioni e si eviterebbe il danno di doverla pagare in una volta, disinvestendo risparmi già investiti o che avrebbero dovuto essere investiti con vantaggio dell'economia generale;

b) nel colpire l'erede con la parte d'imposta che spetta a lui, e che dovrebbe essere una mera « complementare » alle dirette, per utilizzare a vantaggio di una più economica ripartizione del carico tributario, il momento del suo arricchimento. Ma l'imposta, comunque commisurata al capitale, in forma proporzionale o leggermente progressiva, dovrebbe essere sostenuta dal reddito dell'anno, e il suo pagamento ripartito sul reddito di alcuni anni;

c) nel colpire le società anonime e i titoli di debito pubblico di una imposta surrogatoria della ereditaria, esonerando i portatori dei titoli dall'obbligo formale della denuncia;

d) nella esenzione o quasi esenzione dei figli, del coniuge superstite e dei discendenti e ascendenti più vicini, con

(1) La riforma italiana comprende nel nucleo familiare: a) ascendenti e discendenti, b) coniugi, c) fratelli e sorelle, d) zii e nipoti.

Nel momento in cui scrivo quella riforma ha già subita una correzione, in quanto la esenzione è subordinata alla condizione, che i coniugi abbiano dato alla patria almeno due figli, compresi i premorti, riconosciuti; e la esenzione si limita alle trasmissioni che si verificano dai genitori a favore di due o più figli e loro discendenti e tra i coniugi con due o più figli.

relativo maggiore aggravio dei parenti più lontani, tenendo conto che i vincoli naturali tendono sempre più a restringere il così detto nucleo familiare.

§ 214. - LE DUE IMPOSTE SURROGATORIE. — Si è chiarito il principio generale che le indirette riposano sull'economia di scambio e presumono la regola che tutti i beni sono oggetto di scambio. Di qua segue il corollario che, dove manca lo scambio, o non lo si può accertare, non cessa la ragione dell'imposta, ma bisogna adottare altre forme di tributi equivalenti, per assoggettarvi i beni che fanno eccezione alla regola.

Da questo principio generale nasce il problema delle imposte surrogatorie a cui si ricorre nei due casi opposti: *a)* dei beni che hanno una circolazione rapidissima, e spesso anonima, per cui resistono ad essere accertati e colpiti ad ogni singolo trapasso, e quindi sfuggirebbero alle imposte di registro e bollo; *b)* o dei beni che non circolano affatto o circolano limitatamente, come sarebbero i beni di persone giuridiche imperiture, e quindi sfuggirebbero all'imposta ereditaria.

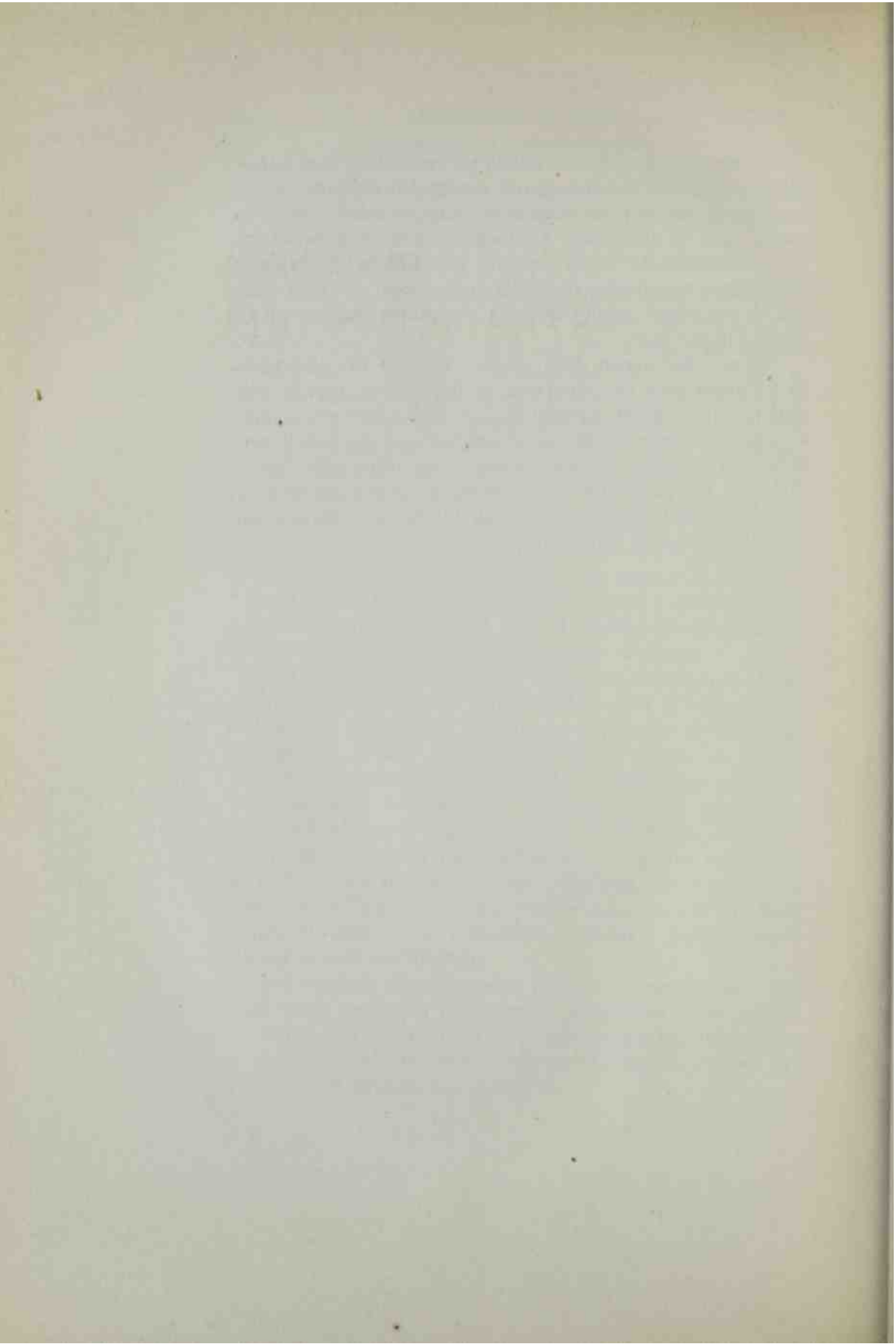
Nel primo caso suppliscono le imposte surrogatorie di registro e bollo, che sono pagate dalle società d'assicurazione, dalle società commerciali e dagli enti in generale che emettono obbligazioni, azioni, titoli negoziabili. Si chiama di « negoziazione » l'imposta relativa, che viene commisurata al valore dei titoli emessi dall'ente; con che sono liberati i singoli portatori dall'obbligo di pagare per ogni singolo trasferimento.

Il valore preso a base dell'imposta è quello reale o di borsa dei titoli e quindi del capitale dell'ente, non il valore nominale; il che è corollario evidente del principio, che l'imposta colpisce il risparmio del compratore e quindi il prezzo effettivo che egli investe nell'acquisto.

Nel secondo caso l'imposta detta di « manomorta » surroga quella ereditaria e colpisce il patrimonio delle persone giuridiche non moriture con un'imposta annua sul reddito, che si aggiunge alle altre imposte dirette. L'aliquota che era del 4 % annuo è stata portata al 7,20 %.

Si presume che il 7,20 % annuo sul reddito dei beni immobili e mobili che costituiscono il patrimonio dell'ente sia un equivalente dell'imposta successoria, che dovrebbe cadere in media ogni 32 anni circa. La forma attuale progressiva dell'imposta ereditaria rende alquanto più difficile di verificare la esattezza matematica di quella equivalenza. Si tratta dunque di un calcolo medio di larga approssimazione e non di decisiva importanza.

Invece, dall'aspetto della teoria, l'imposta di manomorta ha un'importanza che oltrepassa quella concreta; poichè essa conferma il principio, secondo il quale tutti i beni sono tenuti al pagamento delle dirette e delle indirette, per cui l'abolizione delle indirette porta automaticamente all'aumento delle dirette. Così, essa è il precedente della riforma a cui si è accennato e che consiste nella trasformazione dell'imposta successoria in un aumento annuale di tutte le dirette.



LIBRO QUINTO

FINANZA
STRAORDINARIA



CAPITOLO XXIX.

TEORIA DEL PRESTITO PUBBLICO

SOMMARIO: Concetto del bilancio straordinario nell'azienda individuale. — Lo stesso nell'azienda dello Stato: l'imposta straordinaria sul patrimonio. — I rapporti privati di compra-vendite o di mutui che ne derivano. — Le preferenze soggettive dei gruppi: proprietari di immobili, capitalisti e professionisti. — La serie dei prestiti privati si trasforma nell'unico prestito dello Stato. — Differenze e superiorità economica del prestito pubblico. — La questione dei professionisti. — Il prelevamento straordinario non è prelevamento di capitale. — Gli interessi del debito pubblico sono una partita di giro. — Il giuoco delle partite di giro e l'ammortamento automatico. — L'importanza della spesa nel calcolo economico del prestito rispetto alle generazioni future (1).

§ 215. — L'organismo delle imposte finora esaminato, provvede alle spese ordinarie, normali, continuative dello Stato; epperò non è completo se ad esso non si aggiungono altri organi destinati a provvedere al fabbisogno « straordinario », che eventualmente, a periodi lontani, una volta tanto, può aver luogo nella vita degli Stati, come può aver luogo nella vita degli individui.

Si prescinde, per ora, dalla natura della spesa, ma non dalla quantità; poichè, qualunque sia la causa o il fine di essa, il problema nasce in ogni caso, quando si ritiene che le imposte ordinarie sul reddito sieno insufficienti a coprirla. Deve perciò trattarsi di una spesa da farsi una volta tanto, a cui si può provvedere con una entrata, da ottenersi una volta tanto, perchè, data la ricchezza del paese, nè la spesa, nè l'entrata — per la

(1) La teoria del prestito pubblico, che qui si espone, vide la luce nel *Giornale degli economisti* (gennaio 1893) e fu ristampata con qualche aggiunta nei miei *Saggi di economia e finanza* (1898).

loro entità — non potrebbero mai diventare continuative nel bilancio annuale dello Stato.

Noi partiamo dalla solita premessa elementare, che il bilancio degli Stati moderni si svolge in armonia con i bilanci dei cittadini, con cui forma l'organismo del bilancio nazionale. Per tanto, noi possiamo prendere le mosse da questi ultimi, per meglio precisare dove finisce la finanza ordinaria e dove comincia la straordinaria.

Suppongasi un individuo chiamato a fronteggiare una spesa che, pel suo ammontare, egli ritenga di non poter sostenere sul reddito annuale, pure comprendendo in questo — per larghezza di concessione — una quota di risparmio, che era uso di fare annualmente, e pur tenendo conto di una ulteriore quota di risparmio, che è disposto a realizzare riducendo, nell'anno, il suo ordinario tenor di vita.

Ora, se i sacrifici che egli compie nell'anno non bastano, dovrà vendere una parte del suo patrimonio, ovvero potrà contrarre un mutuo che, dal punto di vista economico, è una forma attenuata di alienazione.

In questo momento diremo che comincia per lui una gestione straordinaria, poichè è rotto definitivamente l'equilibrio del suo vecchio bilancio, il che significa che dovrà, *caeteris paribus*, ridurre permanentemente il suo futuro tenor di vita.

Ma, pure accettando il concetto largo ed empirico di far cominciare la gestione straordinaria col fatto concreto della vendita di patrimonio, questa linea di confine dipenderà sempre, in qualche misura, dalla capacità e volontà di risparmio, che varia da individuo a individuo.

Questo elemento subiettivo impedisce di trovare una formula più rigorosa e più obiettiva, che fissi il confine, nel bilancio di ogni individuo, tra gestione ordinaria e gestione straordinaria.

§ 216. — Portiamo ora questo concetto nella finanza di uno Stato moderno, che opera in nome della collettività e la cui condotta non si discosta da quella dei contribuenti.

Anzitutto, la spesa pubblica straordinaria — per esempio, una indennità di guerra — che nasce nel suo bilancio, deve essere ripartita tra i singoli contribuenti, e la quota spettante a ciascuno diventa la spesa straordinaria, a cui ogni contribuente deve provvedere.

Ma, prima di arrivare alla determinazione della quota individuale, lo Stato moderno si porrà anch'esso il problema di ridurre le spese pubbliche ordinarie. Senonchè — a differenza dello Stato assoluto, nel cui bilancio le spese pubbliche si confondevano con quelle private del Sovrano — poco lontano potrà andare su questa via, dato il carattere strumentale dei servizi pubblici, per cui una riduzione di essi potrebbe reagire sulla produzione dei beni privati, ostacolandola e inaridendo a un tempo la sorgente stessa del reddito privato e del pubblico.

In secondo luogo cercherà di aumentare le imposte dirette e indirette sul reddito, con che spingerà ogni contribuente a contrarre, come già si è detto, il suo attuale tenor di vita.

Questo momento non è lo stesso da individuo a individuo; epperò è lasciato al criterio dell'uomo di Stato di stabilire un limite che comprenda il maggior numero o sia come un valor medio.

Quando questo limite si ritiene raggiunto, lo Stato passerà alla vendita dei suoi beni patrimoniali, se ne ha. Ma noi abbiamo visto che li ha venduti alla collettività, perchè, all'occorrenza, può riprenderli alla collettività a mezzo del rapporto tributario (Cfr. cap. II, § 22).

Questo rapporto tributario è « l'imposta straordinaria sul patrimonio ». In teoria pura si suppone che lo Stato moderno vi ricorra nello stesso momento in cui l'individuo è deciso a vendere beni patrimoniali, per pagare la sua quota di spesa straordinaria.

Questa quota sia, per esempio, la quinta parte del suo patrimonio; ma va subito avvertito, che il 20 % del patrimonio non è la quinta parte del valore del suo patrimonio. Noi già sappiamo che le imposte moderne escludono il pagamento in

natura, che lascierebbe poi allo Stato la cura della vendita. Abbiamo già visto che l'imposta sul prodotto (per esempio la *decima*) si è trasformata in imposta sul reddito, per lasciare al contribuente la cura e il rischio della vendita. Lo stesso è dell'imposta sul patrimonio; per cui il proprietario dovrà di fatto vendere tanta parte del suo patrimonio, quanta ne occorre per realizzare il 20 % del valore. Questo valore è fissato per via di stima al momento iniziale dell'imposta; cioè, prima che la nuova offerta di terre e di case e di titoli, che si getterà sul mercato, ne ribassi il prezzo.

In conclusione, dalle imposte ordinarie sul reddito si passa all'aumento di esse, e poi, per mera ragione di quantità, all'imposta straordinaria commisurata al valore del patrimonio.

La quale si presenta perciò, come la estensione logica delle imposte sul reddito, e deve considerarsi come il primo organo tributario della finanza straordinaria degli Stati moderni.

§ 217. — Quando, nell'economia individuale, si dice che un individuo vende una parte del suo patrimonio per fronteggiare una spesa straordinaria, il problema è con ciò esaurito, perchè non occorre occuparsi del compratore.

Ma quando si passa all'economia finanziaria, che è una economia collettiva, non si può ignorare il compratore, poichè non si può concepire che tutti i contribuenti vendano patrimonio, se non si tien conto dell'altra parte che lo compera.

Di fronte allo Stato, nel problema specifico, la collettività consta almeno di due persone, di un venditore e di un compratore, ovvero di un mutuatario e di un mutuatante.

L'imposta straordinaria dà vita a un rapporto di compravendita o di mutuo tra due contribuenti che non hanno interessi omogenei. Se tutti volessero vendere e nessuno comperare, ovvero se tutti volessero prendere a mutuo e nessuno dare, non sarebbe possibile un prelevamento straordinario.

Sulla esistenza di questi rapporti si fonda la teoria della finanza straordinaria.

Questo non è delle imposte ordinarie sul reddito, in cui tutti i contribuenti formano un gruppo omogeneo, poichè tutti hanno un reddito — fondiario o edilizio o capitalistico o industriale o professionale — e il rapporto tributario si esaurisce tra lo Stato e ogni singolo contribuente.

Similmente, se tutti i patrimoni fossero composti nello stesso modo e ognuno avesse a sua disposizione una quota parte di beni diretti, ossia di denaro, l'imposta sul patrimonio sarebbe direttamente pagata da ognuno, e non darebbe luogo nè a compra-vendite nè a mutui; il rapporto tributario sarebbe esaurito tra lo Stato ed ogni singolo contribuente.

Ma questa non è la realtà; la sola ipotesi su cui si può ragionare è che i patrimoni privati differiscono, nella loro composizione, l'uno dall'altro.

Secondo le preferenze individuali, vi ha chi sceglie di investire i suoi risparmi immobilizzandoli in terre, in case, o in impianti industriali. Comanderemo, tanto per intenderci, tutti questi proprietari di capitali fissi sotto l'unica denominazione di « proprietari ». Di fronte ad essi, vi ha chi preferisce accumulare e conservare la sua fortuna in forma liquida, cioè in investimenti a breve scadenza così da poterla rivolgere sempre a nuovi impieghi. Designeremo questo gruppo come quello dei puri « capitalisti ».

Accanto a questi due gruppi esiste quello dei puri professionisti e dei lavoratori, che vivono di reddito di lavoro. Di essi occorrerà tenere discorso a parte.

Adunque, l'imposta sul patrimonio, formalmente colpisce tutti i possessori di un patrimonio; ma dietro a questa uniformità sappiamo che essa agisce diversamente sui diversi gruppi, creando rapporti contrattuali di compra-vendite o di mutui tra il primo e il secondo gruppo, e creando un problema a parte per i professionisti e lavoratori.

§ 218. — Finora abbiamo parlato indifferentemente di compra-vendite o di mutui; ora dobbiamo distinguere tra le due possibilità.

Nel primo caso, avendo escluso che lo Stato possa incamerare in natura la percentuale con cui i patrimoni sono colpiti, non esiste altra alternativa da contrapporre all'imposta straordinaria sul patrimonio. Questa è, teoricamente, legata con la compra-vendita a cui i contribuenti ricorrono.

Invece, nel secondo caso, nasce la possibilità di trasformare la serie dei prestiti privati nel prestito pubblico.

Vediamo, prima, quale delle due ipotesi è più aderente alla realtà di oggi.

In sede di valore obiettivo, è indifferente vendere o contrarre un mutuo. Cioè, tanto è vendere un fondo per realizzare una volta tanto 100.000 lire, perdendo perpetuamente il reddito annuo di 5000 lire e tanto è contrarre un mutuo di 100.000 lire pagando perpetuamente l'interesse annuo di 5000 lire.

Ma, in sede di valore subiettivo, l'osservazione ci dice, che il proprietario preferirà il mutuo, per conservare la proprietà quale campo d'investimenti futuri per sè e per i suoi eredi, ai quali egli attribuisce i suoi medesimi gusti e preferenze. Impiegando i suoi risparmi futuri per pagare il debito, è come se li investisse in acquisto di terre.

Similmente, i capitalisti che hanno scelto per i loro risparmi impieghi a breve e brevissima scadenza — cioè in prestiti — al fine di conservare la maggior possibile disponibilità del loro patrimonio, rifuggono dalle immobilizzazioni e preferiranno la concessione di un prestito alla compera di terre e di case.

Si può quindi partire dalla premessa, che l'imposta straordinaria sul patrimonio si risolve preferibilmente in una rete di prestiti privati portanti interesse.

Su questo rapporto di prestiti privati si fonda la teoria del prestito pubblico. Infatti, lo Stato può sopprimere l'organo dell'imposta straordinaria, se chiede in prestito direttamente al gruppo dei capitalisti la somma totale, che essi erano preparati a prestare ai proprietari d'immobili, e se ai proprietari d'immobili chiede la somma d'interessi che erano preparati a pagare ai capitalisti.

Lo Stato si fa intermediario tra mutuanti e mutuatari privati, unifica la cifra globale delle somme domandate a mutuo, e contrae in nome proprio un unico prestito per la somma totale del suo fabbisogno, e si obbliga di pagare un interesse uniforme per ogni cento lire sottoscritte dai mutuanti.

Già a questo punto la operazione conclusa dallo Stato trasforma di fatto la molteplicità delle obbligazioni individuali in una obbligazione solidale dei debitori; — e non soltanto dei debitori che avevano o avrebbero di fatto contratto il mutuo, ma di tutti i contribuenti che si obbligano di pagare gl'interessi a mezzo dell'imposta fino a totale estinzione del prestito pubblico.

Si noti subito che questa estensione della obbligazione in solido dagli effettivi mutuatari a quelli che non ricorsero o non avrebbero ricorso al prestito in quanto disponevano della somma per pagare l'imposta straordinaria, non nuoce a costoro, poichè essi possono ora impiegare la stessa somma per sottoscrivere al prestito pubblico, diventando così, a un tempo, creditori degli interessi e debitori dell'imposta equivalente.

A questo punto si può già concludere, che la trasformazione delle obbligazioni individuali in unica obbligazione solidale di tutti i contribuenti, spiega perchè l'interesse del prestito pubblico sia, di regola, più basso dell'interesse corrente dei prestiti privati. Infatti, ciò torna vantaggioso così ai debitori che ai creditori: gli uni pagano un interesse minore, gli altri riscuotono un interesse più sicuro.

Questa è la prima causa che spiega, perchè il prestito pubblico sia, in confronto dell'imposta straordinaria sul patrimonio, uno strumento tributario più economico per la collettività e, quindi, per lo Stato.

Ma non è la sola.

§ 219. — I prestiti privati hanno necessariamente una scadenza; il prestito pubblico, di regola, non l'ha; lo Stato si obbliga di pagare annualmente gl'interessi; ma si riserva il diritto di pagare il capitale nel momento che riterrà più conveniente.

Questa è la forma prevalente dei prestiti degli Stati moderni, e la prenderemo a base dei nostri ragionamenti.

Si dice che ciò avviene, perchè la vita dello Stato — ossia la vita della collettività, in nome della quale opera lo Stato — è perpetua in confronto della vita del sovrano dei vecchi stati, o della forma del governo, che è anch'essa caduca negli stati moderni. Il che è vero, ma questa condizione formale non dà ancora le ragioni di merito, che rendono la relativa perpetuità del debito pubblico più vantaggiosa ai mutuantì e ai mutuatari.

A darsi piena ragione di ciò, bisogna tener conto di un'altra circostanza; questa è che il prestito pubblico si contrae mercè libera sottoscrizione di titoli che sono negoziabili, e di cui si cerca di facilitare al massimo la negoziabilità, emettendoli al portatore e per cifre tonde, che da un minimo vanno ad un massimo: 100, 500, 1000, 10.000, 20.000, 50.000, 100.000, ecc.

Ciò permesso, lo Stato non potrebbe pagare alla scadenza somme così grandi di debiti, se non ricorrendo ad un nuovo prestito; tanto vale conservare il vecchio.

I prestiti privati hanno necessariamente una scadenza, che li difende contro il rischio del fallimento, della morte, della scomparsa del debitore individuale; questo pericolo è eliminato nel prestito pubblico dalla solidarietà anonima di tutti i contribuenti presenti e futuri.

I sottoscrittori del prestito pubblico hanno il doppio vantaggio: o di conservare un investimento stabile, ovvero di realizzarlo in qualunque momento, vendendo i titoli. Similmente lo Stato può comprare in borsa i titoli del suo debito, il che equivale ad estinguerlo in parte. Vi ha dunque l'interesse delle due parti contraenti.

Se non che, lo Stato debitore poco ricorre all'acquisto di titoli del suo debito. Invece, esercita il suo diritto di rimborsare i vecchi creditori nel momento per sè più favorevole. Ora ciò costituisce un vantaggio unilaterale; poichè, se l'accumulazione del risparmio riduce il tasso dell'interesse, lo Stato può contrarre un nuovo prestito a migliori condizioni e rimborsare i vecchi creditori; e, viceversa, non ricorrere alla conversione

quando il tasso dell'interesse cresce. A pareggiare, nell'interesse dei primi sottoscrittori, queste due eventualità si suole introdurre tra le condizioni del prestito, che lo Stato non rimborserà, ossia non convertirà prima di un certo numero di anni.

Naturalmente, se si fa una minuta casistica e si prendono in considerazione circostanze personali, si trova che talvolta la mancanza di una scadenza obbligatoria per lo Stato, può nuocere al creditore. Ma, nel tutto insieme, si può concludere che, data la facile negoziabilità dei titoli, la assenza di una scadenza di diritto si risolve, nella grande maggioranza dei casi, in una scadenza quotidiana di fatto, lasciata alla libera scelta delle due parti contraenti.

§ 220. — Dalla circostanza della negoziabilità dei titoli, nascono altre conseguenze di notevole importanza. Anzitutto, essa opera una continua *ridistribuzione* del debito pubblico tra i risparmiatori, per cui i titoli si trovano in ogni istante collocati presso le persone che ritengono relativamente più conveniente di tenere così investiti i propri risparmi.

Per questo processo di continua e facile redistribuzione, il prelevamento straordinario a mezzo di prestito pubblico esercita una pressione minore di quella che esercita l'imposta sul patrimonio. Anche i prestiti privati, a cui questa dà vita, possono essere trasferiti, ma non con la facilità e sicurezza dei titoli di Stato.

Similmente il prestito pubblico allarga il mercato dei sottoscrittori, in quanto attrae i risparmiatori forestieri. È ovvio anche qui, che il capitale estero può intervenire nei prestiti privati, a cui dà vita l'imposta patrimoniale; ma è pure evidente che la differenza è grandissima, sia per la pubblicità che si fa intorno ad ogni emissione, sia per la maggiore garanzia, sia per la possibilità di realizzarne il capitale ad ogni momento.

A misura che si allarga la base dei sottoscrittori iniziali, si alleggerisce, a parità di fabbisogno finanziario, il peso del prelevamento straordinario sull'economia nazionale.

§ 221. — Infine, il prestito pubblico risolve radicalmente la questione dei professionisti e dei lavoratori, i quali affermano di non avere un patrimonio, e, quindi, di non dovere l'imposta straordinaria sul patrimonio.

Prima di vedere se i professionisti, come tali, sono o non sono in possesso di un patrimonio, bisogna decidere in principio se essi debbono contribuire alle spese straordinarie dello Stato.

Partendo dal fatto che essi pagano già le imposte sul reddito e che pagherebbero un aumento di queste, se ciò bastasse a coprire il fabbisogno straordinario, segue che debbono la patrimoniale quando l'aumento delle prime non basta.

Ma, si dice, i professionisti non hanno un patrimonio, se per patrimonio si accetta la usuale definizione dei giuristi, che lo fa consistere di cose materiali, esterne all'uomo, commerciabili, da cui in ogni caso si esclude l'uomo con le sue capacità intellettuali e fisiche, che gli assicurano un reddito. Ma, se per un momento si suppone che il debitore inadempiente può essere ridotto in schiavitù come in altri tempi, sfumerebbe quella concezione. Essa porterebbe alla conseguenza assurda, che oggi i lavoratori e i professionisti, avendo acquistata la più assoluta libertà personale, avrebbero anche acquistato il diritto di non pagare le imposte a paro con tutti i cittadini. Partendo da una concezione giuridica antiquata, si ritorna ad una concezione tributaria antiquata, quale è appunto quella che l'uomo libero non paga imposte e che il pagamento d'imposte è segno di sudditanza personale o di schiavitù.

La circostanza che fa la differenza tra il proprietario e il professionista è questa: che quello offre al pagamento dell'imposta straordinaria una garanzia reale, e questo non offre tale garanzia, per cui può di fatto non pagare e restare anche, secondo le leggi dei vari paesi, libero da ogni sanzione. Ma questa è una differenza di fatto, che esiste per altre imposte, anche per quelle sul reddito. Il professionista che non paga il suo debito tributario non cade nel numero dei privilegiati di

diritto; ma nel numero degli insolventi o degli inadempienti, che sono soggetti alle leggi punitive dove queste esistono.

Posto, dunque, che anche i professionisti debbono pagare la loro parte del prelevamento straordinario, nessuna difficoltà esiste dall'aspetto economico; poichè il valore del patrimonio non è che la capitalizzazione, a un dato tasso, del reddito; così che ogni professionista può essere valutato in conto capitale in base al suo reddito; e ciò non allo scopo di trasformarlo in cosa suscettibile di essere comprata e venduta, ma al solo fine di fissare la sua quota d'imposta straordinaria.

Ma, si dice ancora, che non potrà pagarla, perchè essa di regola eccede il suo reddito. Pongasi un avvocato che guadagni normalmente o in media 100.000 lire all'anno, su cui paga già l'imposta ordinaria sul reddito; pongasi che, capitalizzando il reddito professionale a più del 5 %, si arrivi a valutare il nostro avvocato in conto capitale per sole 400.000 lire; pongasi ora un'imposta straordinaria del 20 %; il professionista in questione deve 100.000 lire, cioè una somma che assorbe tutto il suo reddito.

Avendo fatta l'ipotesi che viva del solo reddito di lavoro, non potrà pagare le 100.000 lire. Ma, se egli contrae un prestito di 100.000 lire al 5 %, potrà pagare le 5000 lire annue al suo creditore e la sua quota d'imposta straordinaria allo Stato, così come fanno i proprietari d'immobili.

Se non che, qui si affaccia la nuova difficoltà, che il professionista, non potendo dare garanzia reale, o non troverà credito o lo troverà a condizioni troppo onerose in confronto del proprietario.

Ed ecco, allora, che lo Stato interviene contraendo direttamente il prestito di 100.000, e prelevando dal professionista 5000 lire di maggiore imposta annua.

In conclusione, i professionisti vengono trattati come quei proprietari d'immobili, che preferiscono di non vendere il patrimonio, ma di pagare un aumento dell'imposta fondiaria.

Dall'insieme delle considerazioni svolte, apparisce perchè l'istituto del prestito pubblico è strumento tributario più econo-

mico dell'imposta straordinaria sul patrimonio, e finisce per prenderne il posto.

§ 222. — Si dice comunemente che con l'imposta straordinaria sul patrimonio lo Stato preleva capitale, e che con l'imposta ordinaria sul reddito preleva beni diretti. La frase non è esatta e va chiarita.

Qualunque sia la spesa — grande o piccola — che lo Stato deve fronteggiare, esso ha bisogno della stessa *qualità* di beni, cioè, di *beni diretti*, che debbono essere prelevati sul reddito nazionale.

Se lo Stato colpisce il mio patrimonio terriero o edilizio o industriale col 20 % *ad valorem*, non è già che domanda la equivalente quota-parte in natura delle terre o delle case o del mercè la vendita o il mutuo, in beni diretti, ossia in moneta, e macchinario e degli opifici ecc., ma mi impone di trasformarli, pagargliene l'importo. Il patrimonio si è formato risparmiando reddito; il prelevamento straordinario obbliga il contribuente di ritrasformare il patrimonio in reddito.

Segue che, nell'ipotesi dell'imposta straordinaria, la misura del possibile prelevamento non è data dal fabbisogno dello Stato in confronto del valore *stimato* del patrimonio nazionale, ma in confronto dell'ammontare di beni diretti che, nel dato momento, sono disponibili sul mercato. Chi decide del getto dell'imposta non è il venditore legalmente colpito, ma il compratore che non si conosce. L'incognita del problema è la domanda di immobili; bisogna conoscere l'ammontare del risparmio disponibile disposto a rivolgersi verso quell'impiego.

L'imposta straordinaria non crea beni diretti, e un'alta aliquota non ne aumenta la quantità; essa può soltanto rialzare il prezzo dei beni diretti e ribassare quello dei capitali.

Senza dubbio, il rialzo del prezzo del risparmio ne aumenta l'offerta; ma il getto del risparmio, così forzato, trova nel risparmiatore una resistenza crescente in ragione più che proporzionale; poichè egli deve rinunciare alla soddisfazione di sempre più urgenti bisogni. Segue da ciò, che un'aliquota dell'imposta,

che non sia calcolata in funzione del risparmio disponibile, rischia di infliggere ai proprietari un danno sproporzionato rispetto al beneficio piccolo che ne trae il fisco, e del beneficio grande di cui profittano i possessori di capitale monetario.

§ 223. — Quel che si dice dell'imposta può ripetersi, con alcune varianti, del prestito pubblico. Con questo, lo Stato va a trovare direttamente il risparmio disponibile, e lo ottiene per volontaria sottoscrizione. Questa tende a crescere in ragione dell'interesse promesso; ma non a crescere in ragione proporzionale, come già si è detto.

Lo Stato contende il risparmio disponibile alle industrie e al commercio, che pur ne fanno domanda. Ciò che decide della sua ripartizione tra il fisco e le industrie, è il tasso dell'interesse che paga lo Stato. La politica del prestito sta nel fissare l'interesse e le altre condizioni a cui il prestito pubblico è emesso. Lo Stato trova un sicuro termine di riferimento nel saggio corrente dell'interesse sul mercato libero.

Intorno a questo dato possono farsi tre ipotesi: o che lo Stato fissi un interesse superiore, o presso a poco eguale, o sensibilmente inferiore.

Quanto più elevato è l'interesse che lo Stato promette, tanto più risparmio disponibile sottrae alle industrie e al commercio, con inconvenienti simili a quelli che producono le troppo elevate aliquote dell'imposta straordinaria.

Se lo Stato non si discosta dal tasso corrente sul mercato ovvero se lo tiene di poco al disotto, scontando le preferenze che una notevole parte dei risparmiatori gli accorda, avverrà che il risparmio disponibile si distribuirà tra fisco e industrie, secondo al migliore convenienza dei risparmiatori. Il risultato sarà — *caeteris paribus* — un nuovo equilibrio che si aggirerà intorno ad un tasso d'interesse più elevato; ciò che potrà eliminare dal mercato le imprese marginali più deboli; ma non disorganizzare il nucleo vitale dell'attività industriale del paese.

Infine si può fare e qualcuno ha fatta l'ipotesi, che il tasso dell'interesse sia troppo basso per indurre i risparmiatori a sotto-

scrivere. Ciò significa che tutti i contribuenti preferiscono pagare l'imposta perpetua, pari al basso interesse promesso dallo Stato, e nessuno trova convenienza di ricevere il medesimo basso interesse in corrispettivo di un prestito. La ipotesi è da escludersi, perchè è contro il principio del prestito. La libertà di sottoscrivere o di non sottoscrivere deve essere intesa in senso puramente formale; poichè l'emissione del prestito pubblico *deve* dar un risultato positivo. Non vi è la coazione giuridica, come nell'imposta straordinaria, ma si deve esercitare una coazione economica con l'altezza dell'interesse promesso e colle altre condizioni del contratto. Queste debbono essere tali da segnare, almeno, un punto di indifferenza tra sottoscrivere volontariamente 100 lire di capitale, o pagare coattivamente 5 lire annue d'imposta. Intorno a questa parità finanziaria si svolgono poi le preferenze personali dei gruppi, come si è detto.

Questo rappresenta il minimo necessario.

Dall'analisi precedente risulta, che la emissione del prestito è un problema di politica finanziaria, per la cui soluzione occorre:

1° sapere con qualche approssimazione quale sia ad un dato momento *l'ammontare dei risparmi* disponibili sul mercato;

2° decidere quanta parte di detto risparmio convenga attirare nel bilancio dello Stato, sottraendolo al consumo dei cittadini e ai bisogni dell'industria e del commercio;

3° fissare le condizioni del prestito in modo, che esse diano al fisco la quantità voluta.

Una conseguenza delle difficoltà di compiere queste indagini è che gli Stati sogliono di regola emettere il prestito a mezzo di banche o di consorzi bancari, cioè, di specialisti che sono in grado di meglio conoscere le condizioni reali del mercato monetario e le disposizioni della loro clientela e possono garantire il successo o un minimo di successo.

§ 224. — Col prestito il bilancio dello Stato si aggrava della spesa degli interessi a cui risponde l'entrata per egual somma.

È, per lo Stato, una partita di giro; ma non è tale nel bilancio economico della collettività, come talvolta è stato affermato. La collettività non è un ente omogeneo, che paga 50 milioni di imposte e riceve 50 milioni di interessi; lo Stato riceve *dagli uni* 50 milioni di imposta, e paga *agli altri* 50 milioni di interessi.

Stando alla teoria finora esposta, lo Stato dovrebbe riscuotere i 50 milioni soltanto dai contribuenti che *di fatto* sono o sarebbero stati i debitori verso i capitalisti privati. Se non che, lo Stato non potrebbe tenere questa contabilità individuale, nè potrebbe seguirla nei continui mutamenti dovuti alla negoziabilità dei titoli.

Lo Stato opera con uniformità su tutta la massa dei contribuenti. Quindi supponiamo che emetta un prestito per incassare la somma di un miliardo, lasciando ognuno libero di sottoscrivere o di non sottoscrivere. Nel medesimo tempo, pone una imposta ordinaria sul reddito per la somma di 50 milioni su tutti i contribuenti, così di quelli che sottoscrivono, come di quelli che non sottoscrivono.

Data questa esigenza tecnica, vediamo come si svolge la contabilità per il servizio degli interessi. È un punto di grande importanza, che sparge luce su tutto l'argomento.

Resta acquisito che i 50 milioni che lo Stato prende d'imposta e paga d'interessi sono, nel suo bilancio, sempre una partita di giro.

Fissato questo punto, vediamo, con un esempio, come il fenomeno si svolge tra i vari gruppi in cui abbiamo divisa la popolazione.

Sieno un capitalista, un proprietario e un professionista, aventi ciascuno un reddito imponibile di 60.000 lire. Lo Stato domanda, a titolo di prelevamento straordinario, 1.200.000 lire.

Se ricorre all'imposta straordinaria sul patrimonio, ognuno dovrà 400.000. Ma il proprietario fondiario e il professionista non dispongono di questa somma; quindi la chiederanno in prestito al capitalista che ha per l'appunto disponibile 1.200.000 lire.

Allora, questi verserà direttamente allo Stato 400.000 lire di sua quota d'imposta e fornirà le altre 800.000 al proprietario di

terre e al professionista, dai quali riceverà complessivamente, come interesse annuo 5 %, un reddito di 40.000 lire.

Così il reddito dei tre è di fatto diminuito da 60.000 a 40.000 lire.

Se, invece, lo Stato ricorre al prestito, otterrà direttamente dal capitalista 1.200.000 lire, obbligandosi a pagargli annualmente 60.000 lire d'interesse. Pare a prima vista che lo Stato paghi di interessi una somma maggiore di quella che, sotto il regime dell'imposta straordinaria pagavano i mutuatari privati. Ma ciò è soltanto apparente, perchè le 20.000 lire in più sono l'equivalente di 20.000 lire d'imposta che preleva anche dal capitalista. Ed avviene così che anche nel bilancio di costui le 20.000 lire che riceve d'interessi corrispondono alle 20.000 che ha pagato d'imposta. Effettivamente a lui restano 40.000 lire d'interessi netti, come nel precedente caso dell'imposta straordinaria sul patrimonio.

Fino a questo momento abbiamo dunque:

1° che tutte le 60.000 lire sono, nel bilancio dello Stato, una partita di giro;

2° che le 20.000 lire sono, anche nel bilancio del capitalista-mutuante, una partita di giro.

Resta a seguire la sorte delle 40.000 lire che restano nel bilancio dello Stato come onere effettivo del prestito pubblico.

§ 225. — Esse non spariscono dal bilancio se prima il debito non è rimborsato; e il rimborso può solo avvenire a misura che nuovi risparmi si formano nel paese. La formazione del risparmio è graduale; il rimborso non può essere che graduale, sia nel caso che le 40.000 lire rappresentino debiti individuali dei proprietari verso i capitalisti, sia nel caso che rappresentino debito dello Stato.

Supponiamo prima che lo Stato nulla faccia per rimborsare il suo debito e vediamo quale via naturalmente prenderanno i nuovi risparmi.

Nell'ipotesi dell'imposta straordinaria, il proprietario fondiario sarà spinto ad impiegarli per liberarsi del debito contratto col capitalista privato.

Nell'ipotesi del prestito pubblico, l'operazione equivalente sta nell'acquisto di titoli del debito pubblico. Nella nostra società, a misura che progredisce l'accumulazione capitalistica, cresce anche il numero delle persone che cercano ai propri risparmi investimenti modesti e sicuri. Ora basta che lo Stato segua una politica di scrupolosa osservanza dei suoi impegni iniziali, perchè una parte dei nuovi risparmi affluisca verso l'acquisto di titoli del debito pubblico. Che ciò avvenga in fatto è confermato dalla esperienza quotidiana.

Partendo da questa premessa segue, che ogni acquisto di titoli del debito pubblico, fatto dal proprietario e dal professionista, trasforma una parte delle 40.000 lire in una partita di giro, in quanto il debito d'imposta si compensa, anche nel loro bilancio, col credito di interessi.

Questo processo, che dipende, in ogni paese, dall'aumento assoluto del risparmio, indipendentemente dalla sua distribuzione, è poi affrettato nei paesi in cui l'abitudine del piccolo risparmio e la tendenza di investirlo in titoli di Stato sono diffuse in tutti gli strati della popolazione. Col *democratizzarsi*, come suol dirsi, del debito pubblico, si arriva logicamente a questa conclusione: che le 60.000 lire dell'esempio, che lo Stato paga d'interessi e riscuote d'imposte, si ripartiscono in tre quote di 20.000 lire ciascuna, che sono, o che diventano partite di giro, rispettivamente, nei bilanci del capitalista, del proprietario e del professionista.

In questo momento il debito pubblico si può considerare come estinto di *fatto*.

Questa proposizione, nella sua verità astratta e nella sua verità di tendenza concreta, demolisce la corrente opinione, secondo la quale gli Stati moderni, per le enormi spese che pagano a titolo d'interessi, non potranno a lungo sostenerne il peso.

Invece, il peso del prestito sull'economia dei contribuenti è sostenuto per intero nel momento della sottoscrizione, in cui si è provveduto, con le ordinarie risorse del bilancio, al pagamento dei relativi interessi. In seguito, a misura che ci allontaniamo dal-

l'epoca della emissione, la pressione tributaria del prestito va continuamente scemando.

Restano le cifre paurose degli originari debiti pubblici e degli interessi, ma il giuoco delle partite di giro tende gradualmente a svuotarne il contenuto economico.

Questo fenomeno può considerarsi come un ammortamento automatico dei prestiti pubblici.

§ 226. — A ridurre la pressione effettiva del prestito pubblico, concorre lo Stato in più modi.

Anzitutto esso aspetta che il risparmio sia cresciuto al punto, da rendergli possibile di contrarre un nuovo prestito per l'ammontare del precedente, ma a condizioni più favorevoli, cioè a un tasso d'interesse minore. Allora, il ricavato del nuovo prestito serve per estinguere il vecchio. In realtà, poi, una parte soltanto dei vecchi creditori chiederà il rimborso effettivo: i più non potranno non accettare il nuovo più basso interesse corrente sul mercato, e consentiranno a rinnovare il prestito, convertendo, per esempio, il vecchio titolo 5 % nel nuovo titolo 4 %. Questa operazione è appunto la « conversione »; la quale lascia intatta la somma principale del debito; ma diminuisce il peso degli interessi.

In secondo luogo, col crescere del risparmio nazionale, crescono, *caeteris paribus*, le entrate pubbliche, e lo Stato ha la scelta di impiegare gli avanzi di bilancio, o per diminuire le imposte, o per aumentare le dotazioni dei servizi pubblici, o per acquistare liberamente in borsa titoli del suo debito allo scopo di annullarli.

Deve presumersi che lo Stato sceglierà l'impiego che nel dato momento, rappresenta la maggiore convenienza pel paese.

Adunque, procedendo su questa via, il prestito pubblico sarebbe di fatto annullato, e anche formalmente ridotto di quantità fino al limite minimo, a cui può anche sembrare utile di fermarsi.

Infatti, data la facile negoziabilità e la relativa regolarità dei corsi, il prestito pubblico rende talvolta servizi sussidiari

notevoli nel facilitare operazioni di credito tra privati, nell'offrire un titolo di investimento sicuro per patrimoni di minorenni, di interdetti, di enti pubblici, o per depositi cauzionali e via dicendo. Non è già che il debito pubblico, secondo una vieta credenza, sia ricchezza pel paese; ma la sua presenza e permanenza sul mercato produce una utilità addizionale, che va tenuta in calcolo.

§ 227. — Se non che, questo lasciare la soluzione del problema al giuoco naturale delle forze economiche non pare sufficiente ai dirigenti della politica finanziaria degli Stati moderni. Questa è dominata dall'idea, che ogni debito contratto formalmente e pubblicamente, deve essere estinto formalmente e pubblicamente.

Così è che si è ricorsi al congegno delle casse di ammortamento, nelle quali si versano eventuali avanzi di bilancio ed altre entrate tributarie attinte al risparmio annuale.

I piani escogitati per il funzionamento di dette casse sono numerosi, ingegnosi, complicati, talvolta fantasiosi. Molti sono caduti per errori tecnici; ma molti — forse tutti — hanno un errore fondamentale di origine. E questo è, che un piano di ammortamento rigidamente fissato *a priori* dalla legge, nel quale le scadenze e le somme dei rimborsi sono prestabilite, può non rispondere e spesso non risponde alle reali condizioni dei contribuenti e dei risparmiatori, nonchè alle esigenze del bilancio dello Stato nel momento in cui bisogna fare i versamenti e i rimborsi.

Se si suppone che lo Stato, dopo aver contratto un primo prestito, non debba più ricorrere al credito, è molto probabile, che non si penserebbe alla costituzione legale di casse di ammortamento.

Ma il fenomeno concreto è più complesso. Uno Stato che è già ricorso al prestito, può aver bisogno di ricorrervi nuovamente.

In previsione di ciò, la buona politica deve tenere alto il credito dello Stato; e il credito dello Stato, come quello di un

individuo, non dipende soltanto dalla reale solidità del suo bilancio, ma anche dalla opinione che se ne forma il mercato.

Ora, solo quando lo Stato paga i suoi debiti dà la impressione visibile e tangibile, che le somme di un primo mutuo non sono state investite a perdita e che, comunque, è cresciuto nell'intervallo il risparmio del paese debitore, che domanda nuovo credito.

Questa circostanza è di ordine secondario, ma su di essa riposa la ragione dell'ammortamento di *diritto* e dei sistemi di ammortamento, che si contendono la preferenza. Essa però, permette di trarre questo primo corollario: che il piano di ammortamento, adottato per tenere alto il credito dello Stato, deve essere scrupolosamente eseguito. Poichè il fallimento della sua esecuzione è più dannoso al credito di una nazione, che non l'assenza di qualunque piano fissato in precedenza. Segue come secondo corollario, che la cassa di ammortamento non deve essere alimentata con nuovi debiti.

§ 228. — Noi abbiamo astratto dalla natura della spesa straordinaria. Ora quella circostanza diventa l'altro necessario termine dell'equazione, se si vuole portare un giudizio di merito circa la utilità del prestito pubblico.

Molte critiche, a torto rivolte al prestito, potrebbero a ragione essere riferite alla natura della spesa straordinaria.

Il prelevamento straordinario non può consistere che di beni presenti; ciò è assiomatico. Invece gli effetti utili della spesa si riferiscono, di regola, alle generazioni future.

In avvenire, gli eredi e le generazioni future ricevono dai loro antenati un bilancio che, al passivo, è menomato dall'ammontare del prelevamento straordinario e, all'attivo, è accresciuto dalla utilità della spesa compiuta.

Lo Stato ha impiegato un miliardo per compiere una rete ferroviaria: le generazioni future ereditano un miliardo di meno di beni privati, ma ricevono la rete delle ferrovie costruite.

Lo Stato ha fatto una guerra fortunata, che è costata molti miliardi: le generazioni future ereditano altrettanti miliardi di

meno, ma ricevono un paese unificato e accresciuto di territorio e di colonie e di miniere e di materie prime e di prestigio e di influenza nella politica mondiale.

Lo Stato ha fatto una guerra sfortunata, per cui deve una ingente indennità: le generazioni future ricevono molti miliardi in meno, ma ricevono una patria che ha evitata la invasione, la devastazione del territorio, o anche la perdita della sua libertà e indipendenza.

Ora questo ragionamento si può ripetere di tutte le spese dello Stato, delle grandi e delle piccole, delle ordinarie e delle straordinarie. Lo Stato costruisce una corazzata all'anno per la manutenzione della flotta da guerra: le generazioni future ricevono 100 milioni in meno e una corazzata in più.

Di fronte a queste considerazioni evidenti, cade la vecchia, ma sempre viva opinione che, col prestito, a differenza dell'imposta sul patrimonio, la spesa pubblica viene in parte scaricata sulle generazioni future. Invece, in ogni caso gli eredi o ricevono un patrimonio decurtato della somma capitale, ovvero sono tenuti al pagamento continuativo dei relativi interessi; il che, come si è visto, è una parità finanziaria. Gli eredi che pagano interessi perpetui possono riscattarsene, pagando il capitale corrispondente. Ma questa operazione è volontaria, e non rappresenta un onere; se si compie, è perchè se ne spera un guadagno.

§ 229. — Altro è il vero problema economico-finanziario, che sta al fondo di questa vieta discussione. Esso consiste in ciò, che nella vita collettiva le generazioni future sono portate a rivedere il calcolo economico della generazione che decise il prelievo straordinario, per coprire una spesa straordinaria, e a riconoscere o che la generazione precedente investì utilmente la somma prelevata, o che errò nelle sue previsioni. È una critica retrospettiva, che può giovare alla generazione che la fa, per non commettere anch'essa errori di valutazione a danno delle sue generazioni future; ma non può modificare o distruggere il fatto, pacificamente accettato, che ogni calcolo economico — sia privato che finanziario — è devoluto, per necessità di ordine

naturale, ai presenti e viventi e non ai morti e neppure ai nascituri!

Ora, poichè in questi calcoli si tratta spesso di fare previsioni nell'interesse delle generazioni future, che stanno sempre a cuore dei risparmiatori presenti, da questa considerazione si potrebbe trarre una regola politica di moderazione nel decidere spese straordinarie, che presentano la certezza del costo attuale e la incertezza della utilità futura.

Invece è diffusa nella dottrina una ben più radicale opinione; quella, cioè, che l'imposta straordinaria sia preferibile al prestito, precisamente perchè essa oppone maggiori forze di attrito a quei governi, che cercano grandi somme per seguire una politica di sperperi e di guerre.

Evidente è la fallacia di siffatto argomento; è come consigliare l'uso della vettura a cavalli a chi possiede l'automobile ed ha fretta di arrivare a destinazione.

Il problema sta nel fine, cioè nella spesa, non nel mezzo di procurarsi la somma occorrente. Chi avesse la forza politica di imporre ad un governo di adottare l'imposta straordinaria invece del prestito, avrebbe la forza politica di impedire la spesa che ritiene dannosa al paese.

Un'altra discussione sterile fanno coloro i quali propugnano l'imposta straordinaria contro il prestito pubblico, perchè quella obbliga la generazione presente a intensificare il risparmio, il che torna poi a vantaggio delle generazioni future, che ereditano un patrimonio maggiore.

Questa opinione ha un fondamento di verità, in quanto — *caeteris paribus* — i prestiti privati, avendo una scadenza e portando un interesse più alto, spingono il debitore a liberarsene, mentre il prestito pubblico gli consente maggior respiro di tempo e maggior libertà di movimenti.

Ammesso che ciò sia vero, non è dimostrato che sia utile.

L'azione dello Stato che coercisse i risparmiatori a contrarre i loro consumi attuali oltre il limite, che essi ritengono utile al loro benessere, urta contro il principio economico, secondo cui l'individuo raggiunge il massimo edonistico, quando è lasciato

libero di ripartire il suo reddito tra la soddisfazione dei bisogni attuali e la soddisfazione dei bisogni prospettivi, secondo il suo proprio apprezzamento.

Il prestito pubblico asseconda questo principio; l'imposta straordinaria lo ostacola. Neppure è dimostrato che sia utile alla collettività, considerata nel suo insieme a traverso la successione delle generazioni, che una prima generazione sia spinta a risparmiare al massimo, per consentire ad una delle generazioni seguenti di consumare al massimo. Quel principio economico, che vale per l'individuo, deve assumersi come vero anche rispetto all'aggregato degli individui che formano la generazione.

CAPITOLO XXX.

L'EMISSIONE DI CARTA-MONETA

SOMMARIO: L'emissione di carta-moneta a corso forzoso nasce dalla « requisizione » e porta alla « inflazione ». — La carta-moneta inconvertibile funge da « moneta » ed è nel medesimo tempo un « titolo di debito pubblico ». — La sua continua emissione produce l'aumento progressivo dei prezzi e finisce per distruggere la « moneta ». — Arresto dell'inflazione; principio della deflazione; *stabilizzazione*. — Il problema monetario-finanziario si complica necessariamente con un problema bancario. — L'onere effettivo della *rivalutazione* sul bilancio dello Stato.

§ 230. — Procedendo sul nostro binario si arriva al punto in cui lo Stato deve prelevare dal reddito nazionale quanto più gli è possibile, riducendo i consumi e i risparmi dei cittadini al di là del limite a cui essi erano disposti di scendere, e non preoccupandosi dei bisogni concorrenti delle industrie, ad eccezione di quelle che producono i beni di cui esso ha imprescindibile bisogno. La coazione economica del prestito non basta; occorre trovare una forma più diretta ed efficace di coazione.

Questo deve considerarsi come un caso di finanza *ultrastraordinaria*, caso che si è presentato spesso in tempo di guerra, e che si è presentato in forma acuta durante l'ultimo conflitto mondiale (1).

È in giuoco l'indipendenza nazionale; lo Stato deve requisire tutte le forze di cui il paese dispone; requisisce gli uomini

(1) L'argomento non si presta ad essere trattato a fondo in un trattato di finanza, perchè esso è legato con i problemi economico-monetari, più che con quelli finanziari. Ho fatto del mio meglio per contenere l'inflazione cartacea nei confini della teoria del prestito pubblico, ricorrendo poi al sussidio di qualche nota quando mi è parso necessario di entrare nel campo della « teoria monetaria ».

validi pel fronte, gli uomini meno validi e le donne per preparare munizioni e abiti; requisisce il lavoro dei medici e delle infermiere, e degli ingegneri; requisisce le fabbriche, le navi, il grano, i metalli, il vino, il legno e gli alberi, il cotone, ecc., che sono nel paese. Importa dall'estero i beni che non trova all'interno.

Questi ultimi deve pagarli, e li paga col valore delle esportazioni di cui può ancora requisire le tratte, e così obbliga i privati a ridurre la importazione dei beni destinati ai loro personali consumi; li paga con esportazione di metalli preziosi appropriandosi, di regola, le riserve delle banche; con esportazione di titoli esteri, che requisisce presso cittadini che li possiedono; con prestiti nella misura in cui riuscirà a ottenerli all'estero.

Ma quanto ai beni di produzione nazionale, nè l'imposta straordinaria sul patrimonio, per quanto elevata, nè il prestito interno, per quanto alto l'interesse promesso, riuscirebbero a vincere la resistenza dei contribuenti, i cui bisogni elementari della vita, a un dato limite di contrazione, vincono qualunque considerazione immediata di interesse collettivo.

Di qua nasce l'idea della *requisizione*: lo Stato requisisce beni e servizi che gli occorrono; e li requisisce *dove li trova*.

Quest'ultima circostanza ha indotto qualche economista a ritenere che, in siffatti frangenti di suprema necessità pubblica, non ci si può preoccupare soverchiamente dei principii della ripartizione tributaria! Ma questo è un errore. I principii della ripartizione tributaria non sono astrazioni di dottrinari, ma forze vive operanti, che lo Stato deve superare, e crede di superarle *pagando* le requisizioni.

Se non che, paga con « promesse di pagamento », che saranno mantenute, per esempio, a fine guerra. Ciò significa che lo Stato contrae un debito verso ogni persona requisita e che ogni persona requisita fa prestito allo Stato.

Alla fine della guerra la somma delle promesse di pagamento diventa un debito dell'intera nazione verso il gruppo dei *requisiti* e, allora, la ripartizione del debito si fa appunto secondo i

principii vigenti della ripartizione tributaria. La sola differenza tra questo prestito e quello volontario è che, nel primo, il gruppo dei creditori sono i *requisiti*, e, nel secondo, sono i *capitalisti*.

Ma, subito dopo, con la negoziazione dei titoli, questi automaticamente si collocano presso i risparmiatori.

§ 231. — Non è qui il problema. Esso nasce nel momento stesso della requisizione. Poichè questa: *a)* colpisce coloro che possiedono i beni di cui lo Stato ha bisogno, e lascia liberi tutti gli altri; *b)* esige prestito da coloro che probabilmente non hanno risparmi e non sono in grado di risparmiare; *c)* paga con promesse di pagamento a scadenza futura e spesso indeterminata, le quali — a parte il grado di fiducia che riscuotono — non circolano come moneta e quindi non consentono a chi è stato requisito di servirsene in acquisto di altri beni di cui abbisogna.

In conseguenza, le persone minacciate di requisizione resistono nascondendo la merce, e preferiscono di venderla, anche clandestinamente, ai privati che pagano in moneta corrente.

A vincere questa resistenza, lo Stato ricorre alla emissione di carta-moneta, che diventa appunto la moneta corrente, di cui il mercato non può fare a meno.

Siamo così di fronte a una nuova figura di prestito pubblico (1).

(1) Finora la emissione di carta-moneta a corso forzoso era stata pacificamente considerata come una forma di debito dello Stato. Ma, nella nuova letteratura economica fiorita durante la guerra e nel dopo-guerra, anche quella opinione è stata messa in discussione.

Alcuni hanno assimilata la emissione di carta-moneta alla riscossione di una «tassa» o di una «imposta indiretta» di trasferimento di proprietà. In materia di analogie tutte sono possibili, perchè tutte sono più o meno errate. Tasse, imposte speciali, imposte dirette, imposte indirette, imposta straordinaria sul patrimonio e prestiti sono tutti prelevamenti sul reddito nazionale. Risalendo al concetto di «prelevamento», le distinzioni spariscono.

Adunque, questi scrittori presumono che lo Stato, pel fatto che offre la moneta come mezzo degli scambi, ha diritto ad un compenso, e che il compenso lo prenderebbe emettendo una dose di carta-moneta inconvertibile, che potrebbe essere ragguagliata a una percentuale del valore totale degli scambi conclusi in un anno.

Ora, è perfettamente concepibile che allo Stato spetti un compenso, quale corrispettivo del «servizio della monetazione», che presta alla collettività o agli individui ogni volta che fanno uno scambio. Ma a qual titolo questo tributo?

Il servizio della monetazione è affidato allo Stato, in quanto la collettività ritiene

La carta-moneta esiste già sul mercato nella forma di biglietti di banca a corso fiduciario, convertibili in oro, a domanda del portatore. Lo Stato dovrebbe emettere i suoi propri biglietti distinti da questi; invece preferisce spesso conservare la forma dei biglietti bancari, ma ne autorizza la emissione per suo proprio conto in quantità rispondente ai suoi bisogni finanziari straordinari, al di là dei bisogni normali del commercio; e quindi libera la banca dall'obbligo generale della conversione, sia perchè non sono distinte le due categorie di biglietti, sia perchè

che lo Stato, meglio di qualunque altra impresa, è in grado di garantire la stabilità del valore o del peso e del *fino* della moneta a « difesa della fede pubblica »!.

Invece, secondo quella teoria, l'imposta si risolverebbe in una alterazione del valore della moneta in frode della fede pubblica!

Inoltre, se il servizio pubblico è permanente, anche l'imposta dovrebbe essere permanente. Invece, a furia di emettere carta-moneta destinata al progressivo deprezzamento, l'imposta finirebbe per distruggere sè stessa. Si tratterebbe di una vera imposta o tassa se, ad ogni scambio in cui fossero impiegate 100 lire, lo Stato ne ritenesse 5 per sè e ne lasciasse 95 ai contraenti.

Non occorre insistere per confutare il sofisma.

Invece, può giovare il ricordo di disposizioni legislative da cui risulta in modo formale, che la emissione di carta-moneta a corso forzoso è un prestito *temporaneo*, che lo Stato si propone di rimborsare col dichiarare la convertibilità del biglietto.

Per quanto riguarda l'Italia, il primo regio decreto che introdusse il corso forzoso risale al 1° maggio 1866. All'art. 1 è detto: « La Banca nazionale darà a mutuo al tesoro dello Stato la somma di 250 milioni di lire ». Art. 2: « Dal giorno 2 maggio e fino a nuova disposizione, la Banca nazionale è sciolta dall'obbligo del pagamento in danaro contante ed a vista dei suoi biglietti ».

L'art. 3 ne dichiara il corso legale in tutti i pagamenti interni *nonostante qualunque patto convenzionale* tra contraenti. All'art. 6 si stabilisce che la circolazione dei biglietti propri della Banca nazionale, cioè la circolazione per conto del commercio, non potrà eccedere quella fissata dai suoi statuti. Questa è disposizione formale importante, perchè mira a tenere separate le due circolazioni, in modo che, al momento del rimborso del debito contratto dal tesoro, la circolazione bancaria avrebbe automaticamente ripreso il suo carattere di circolazione fiduciaria convertibile.

Con legge 7 aprile 1881 si provvede all'abolizione del corso forzoso e si accentua la separazione della circolazione bancaria da quella statale, dichiarando all'art. 1 che « a partire dal 1° luglio 1881 i biglietti *consorziali* » (quelli emessi dal *consorzio* delle banche di emissione per conto dello Stato e formalmente *distinguibili* dai biglietti emessi da ognuna delle 6 banche di emissione per conto proprio) « che si troveranno in circolazione costituiranno un *debito diretto dello Stato* ». « Questi biglietti godranno del corso legale, ma saranno convertibili al portatore e a vista in moneta legale d'oro e di argento » (art. 3).

Con legge 22 luglio 1894, n. 339, si ritorna a dichiarare il corso forzoso con questa dicitura: « L'obbligo del cambio dei biglietti a debito dello Stato in valuta metallica è *temporaneamente sospeso* ». Il che implica che sarà ripristinato.

Il carattere di prestito è più che mai evidente quando prende la forma — ed è il caso più usuale — di sovvenzioni che la banca di emissione fa al fisco, ovvero di sconto dei buoni del tesoro, che sono debito dello Stato pagabili a scadenza fissa.

quelli dello Stato non sono emessi in sconto di cambiali, e quindi non sono destinati a ritornare in banca alla scadenza di queste; nè la riserva aurea potrebbe più bastare a pagare le differenze tra le eventuali domande a vista dei portatori e il pagamento a termine delle cambiali.

Così tutti i biglietti — quelli propri della banca, e quelli emessi per conto dello Stato — circolano a corso legale e forzoso. Il pubblico continua a riceverli, senza distinguere gli uni dagli altri, e, per qualche tempo, può anche ignorare che due circolazioni di diverso contenuto economico si celano dietro il biglietto bancario. Così la banca figura, di fronte a tutti i portatori, come l'unica debitrice; ma di fatto solo la parte emessa per conto dello Stato costituisce il « debito pubblico », cioè il problema di carattere finanziario che dà luogo al fenomeno dell'inflazione » (1).

(1) Come al solito, non si è d'accordo sulla esatta definizione del concetto di *inflazione*.

In linea di prima approssimazione si parla di inflazione quando si ritiene che la quantità di moneta esistente eccede i bisogni del commercio. La moneta si deve assimilare ad una macchina, la cui efficienza viene sfruttata al massimo quando col minimo di moneta si manda avanti il massimo di scambi. Dato ora che in un paese si sia raggiunto un punto di equilibrio tra una data quantità di medio circolante (in cui si comprenda anche la sua velocità di circolazione) e un dato volume di scambi, si ha inflazione quando, restando costante il volume degli scambi, aumenta la quantità di moneta o cresce la sua velocità.

Se non che, in regime di circolazione metallico-monetaria, un vero fenomeno inflazionistico non avviene; perchè se, per esempio, con le scoperte di miniere auriere cresce la quantità delle monete, queste tendono: *a*) ad uscire dal mercato nazionale per ripartirsi tra tutte le nazioni commercianti, e *b*) a ripartirsi fra il mercato monetario e quello industriale.

Nel concetto di inflazione bisogna introdurre un elemento di volontaria azione politica, che può essere dello Stato e anche della banca. Parliamo prima della banca. Essa, per ridurre al minimo la scorta metallico-monetaria, ne accresce la velocità con la emissione di carta fiduciaria, seguendo i movimenti naturali della espansione e della contrazione degli affari.

La carta fiduciaria — che è un debito della banca — ha due contropartite. L'una ed anche la principale è il portafoglio delle cambiali scontate, le quali alla scadenza debbono essere pagate, con che i biglietti, dopo avere compiuta una serie di scambi, tornano alla banca e si estinguono compensandosi con le cambiali.

Questo normale processo non può considerarsi come inflazione, poichè se le cambiali scadute non fossero pagate o se una parte dei biglietti venisse presentata al baratto prima della scadenza, la banca pagherebbe intanto con la *riserva* metallica, che è la seconda contropartita sussidiaria di garanzia della carta-moneta fiduciaria emessa. E se, infine, neppure la riserva metallica bastasse, la banca sconterebbe o dovrebbe scontare l'errore con l'insolvenza; con che tutti i biglietti che non

§ 232. — Comunque, nostro primo compito è di studiare il problema della inflazione a debito dello Stato, astraendo dal problema connesso della eventuale inflazione bancaria.

Ciò premesso, pongasi che lo Stato emetta, direttamente o a mezzo della banca, un primo miliardo di carta-moneta; il miliardo si aggiunge alle altre sue *entrate* ed aumenta di altrettanto la sua domanda di beni sul mercato libero. Con ciò lo

trovano capienza nelle attività dell'istituto perdono ogni valore e cessano da ogni funzione monetaria.

Dunque, in teoria pura, cioè, se la banca assolve correttamente la sua funzione, una vera inflazione non può esistere o non può avere che breve durata.

Siamo così portati a considerare il fenomeno rispetto allo Stato.

In condizioni normali, anche lo Stato è cliente della banca, quando si è riservato il diritto di avere *anticipazioni* per somma determinata, in corrispettivo del diritto esclusivo concesso di emettere carta-moneta.

Ma queste anticipazioni si riferiscono alla esecuzione del bilancio e sono richieste come anticipo sulle entrate pubbliche, già previste e autorizzate dal parlamento per l'anno finanziario e non ancora riscosse nel momento, in cui bisogna provvedere alla spesa relativa. Dunque le anticipazioni al tesoro hanno la loro contropartita nelle imposte che saranno riscosse nell'anno finanziario. Spetta alla banca di fissare il rapporto tra l'ammontare delle anticipazioni, che è una quantità fissa, e l'ammontare della circolazione commerciale, che è una quantità variabile e che la banca regola in modo da evitare i rischi propri della sua attività. Le anticipazioni al tesoro dunque non possono dar luogo ad inflazione.

Invece, l'inflazione nasce quando lo Stato emette carta-moneta, cioè contrae debiti al di là dei crediti rappresentati dalle entrate di bilancio. Donde la necessità di dare ai biglietti corso legale e forzoso; questa è la condizione che porta all'inflazione.

Ciò posto, se la banca fa la emissione per conto dello Stato e si addossa il debito dei relativi biglietti, deve godere di quella stessa condizione.

Ora può avvenire che la banca, garantita dal corso forzoso generale di tutti i biglietti, ne emetta per conto del commercio in quantità che abbia come contropartita un portafoglio poco solido e, in generale, crediti di dubbia realizzazione. Allora soltanto si ha una vera inflazione bancaria, dipendente dalla funzione anormale della banca.

In conclusione, l'inflazione comincia non appena la emissione di debiti supera l'ammontare dei crediti che, alla scadenza, dovrebbero coprirli.

La legge impedisce il fallimento dell'istituto emittente con una specie di moratoria che si chiama *corso forzoso*.

Vi ha chi considera inflazione la emissione di buoni del tesoro; ma ciò è inesatto, poichè l'acquisto di buoni per parte del pubblico è un impiego di risparmi, che non aumenta la quantità di carta-moneta esistente.

Invece, se i buoni del tesoro sono scontati dalla banca, a cui vengono consegnati come garanzia contabile della emissione di carta-moneta, allora questa e non i buoni costituiscono inflazione. Lo stesso dicasi quando i buoni posseduti dal pubblico non vengono pagati alla scadenza con le risorse di bilancio, ma con la emissione di nuova carta.

Infine la eccessiva emissione di buoni può essere considerata dalla speculazione come indizio precursore di futura inflazione.

Stato spinge all'aumento i prezzi dei beni che gli occorrono, fino al punto da eliminare la concorrenza dei compratori privati, e così può ridurre quanto vuole i consumi dei cittadini, senza possibilità pratica di resistenza e di evasione per parte di costoro (1).

Il miliardo, una volta che è speso e che è penetrato nella circolazione a traverso la successione degli scambi, produce l'aumento del livello generale dei prezzi, come tra poco sarà chiarito.

In questo momento l'emissione del miliardo cessa di giovare allo Stato; che, anzi, gli nuoce, perchè le vecchie entrate ordinarie han perduto del loro precedente potere d'acquisto. Infatti, dato il generale aumento dei prezzi e dato che le imposte dirette sono stabilite in una somma fissa e che le indirette di consumo colpiscono la specie e non il valore delle merci, il proprietario di terre e di case e il professionista e l'industriale pagano il loro debito tributario con una parte relativamente minore dei beni che producono.

Le imposte dovrebbero essere elevate di pari passo con l'aumento dei prezzi. Ma lo Stato può preferire, ed ha di fatto preferito durante la guerra, di non provocare la reazione dei contribuenti e trova in quella circostanza una ragione di più, per ricorrere ad una seconda emissione di carta-moneta.

Che se, poi, continua il bisogno straordinario, altra più generale causa agisce per spingere ad ulteriori emissioni. Essa è, che i prezzi dei beni richiesti dallo Stato sono cresciuti in forza della prima emissione; per cui gli occorrerà più di un secondo miliardo per comperare gli stessi beni che furono comperati col primo.

Così avviene che ad una prima emissione segue una seconda, alla seconda una terza; si emette carta-moneta a ondate successive o a getto continuo, fino a che non sia finito il periodo del bisogno straordinario o non sia esaurita la sorgente di questa entrata.

(1) Se ne escludono soltanto coloro che consumano direttamente beni di loro produzione, che non sono destinati alla vendita, come avvenne a favore dei mezzadri durante la guerra.

Si aggiunge che la carta-moneta è un debito sul quale lo Stato non paga interessi, e pel quale ha assunto il solo obbligo di ripristinare, a suo tempo, la convertibilità del biglietto.

Adunque, con questa forma *straordinaria* di prestito, tra coatto e volontario, lo Stato vince la resistenza dei consumatori, annulla la resistenza dei contribuenti e rimanda all'avvenire la sistemazione definitiva del debito.

In conclusione, la emissione di carta-moneta a corso forzoso temporaneo si presenta allo Stato per il momento come un istituto tributario più rapido e meno costoso in confronto del prestito volontario, così come questo lo era in confronto dell'imposta straordinaria sul patrimonio. Dal punto di vista strettamente fiscale, esso indica la via della minore resistenza; e pertanto ogni Stato si vede costretto di percorrerla, quando le altre sorgenti delle pubbliche entrate — ordinarie e straordinarie — sono esaurite o si ritengono tali.

§ 233. — Ma se il sistema costa poco o nulla al fisco, costa moltissimo all'economia nazionale.

La carta-moneta, come si è detto, è un *debito* dello Stato; ma nel medesimo tempo è *moneta*. Sono due funzioni assegnate allo stesso organo. Nel seguire l'azione di ognuna, senza dimenticare le reciproche interferenze e senza confonderle — come spesso avviene — sta il nodo del problema concreto e il segreto della sua soluzione.

Se potessimo per un momento immaginare, che la emissione di carta-moneta fosse a un tratto penetrata nella circolazione generale raddoppiando, per ipotesi e a parità delle altre condizioni, la quantità del medio circolante esistente nel paese e anche presso ogni individuo, ciascuno si troverebbe con due lire invece di una; il problema di statica si risolverebbe con il raddoppio nominale di tutti i prezzi; si ragionerebbe per due quel che si ragionava per uno, e l'equilibrio economico non sarebbe turbato.

La ipotesi è irrealistica; ma essa dice soltanto che il problema nasce e muore entro il periodo intermedio, che va dal momento

in cui lo Stato emette il miliardo di carta-moneta e il momento in cui il detto miliardo, a traverso la serie e la molteplicità degli scambi, è penetrato e si è definitivamente collocato nella circolazione generale del paese. Durante quel periodo ogni scambio produce guadagni e perdite dovuti al solo fatto della carta-moneta; e dopo che il periodo è chiuso, l'operazione si liquida lasciando sul terreno guadagni e perdite definitive.

È dunque un problema di dinamica.

Consideriamo prima la carta-moneta nella sua funzione esclusivamente monetaria.

Il primo miliardo di biglietti inconvertibili si traduce, come si è detto, in nuova domanda di beni da parte dello Stato; i prezzi di questi beni salgono; così, per esempio, cresce il prezzo dei cannoni, delle munizioni, del rame, ecc. Ma intanto lo Stato continua a pagare gli stessi prezzi di prima, quando questi risultano fissati da un precedente contratto, come gli stipendi ai suoi funzionari e gl'interessi dei prestiti pubblici. Similmente non si avvantaggiano dell'aumento i beni che non sono richiesti dallo Stato, nonchè quelli che sono stati calmierati da disposizioni di legge.

Ecco una prima serie di guadagni e di perdite.

Lo stesso fenomeno, ridotto di dimensioni, si ripete presso i produttori dei beni, di cui è cresciuta la domanda da parte dello Stato.

Prendiamo, ad esempio, i produttori di armi e munizioni. In seguito all'avvenuto aumento della domanda e dei prezzi, essi dovranno a loro volta aumentare la domanda di metalli e di altre materie prime e di macchinario e di capitale circolante e di lavoro. Ma intanto continueranno a pagare il prezzo precedentemente contrattato coi loro fornitori di materie prime e coi proprietari di fabbricati presi in locazione e coi loro impiegati, nonchè con gli stessi operai, i cui salari non tendono a salire con la stessa rapidità con cui sono saliti i prezzi delle armi e munizioni.

Ecco una seconda serie di guadagni e di perdite.

Questo processo si ripete, passando dal fabbricante di armi

e munizioni al produttore di ghisa e di acciaio, e così di mano in mano finchè non sia esaurita la serie di tutti gli scambi.

La svalutazione della carta-moneta segue una via rettilinea, che va dal primo prenditore di essa, al secondo, al terzo, ecc., sino a che si arriva all'ultimo prenditore, il quale nello stesso momento in cui realizza un prezzo doppio per i beni che vende, trova che sul mercato già è doppiato il prezzo dei beni che vuol comperare.

Si dice, allora, che la carta-moneta è svalutata, cioè che ha perduto il suo antico valore in confronto di *tutte* le altre merci.

Se non che, ciò avviene in quanto la carta-moneta emessa non è rimborsata e rimane in circolazione. È solo allora che la emissione di carta-moneta esercita un'azione positiva e diretta sui prezzi. Il che vale appunto per la carta-moneta emessa a debito dello Stato; ma non vale per la emissione bancaria di biglietti fiduciari. Questa infatti — in condizioni di corretto funzionamento della banca di emissione — *segue* i prezzi, non li determina. Ecco un esempio: Io vendo 100 ettolitri di vino e ne ricevo in pagamento una cambiale di 10.000 lire, in ragione del prezzo di 100 lire per ettolitro; la banca sconta la cambiale ed emette poco meno di 10.000 lire di suoi biglietti; alla scadenza il mio compratore paga la cambiale e le 10.000 lire tornano alla banca. Poniamo ora che il prezzo del vino sia raddoppiato; il compratore rilascia una cambiale per 20.000 lire; la banca la sconta emettendo poco meno di 20.000 lire di suoi biglietti; alla scadenza incassa i biglietti emessi. In ogni caso, alla scadenza della cambiale i biglietti emessi rientrano in banca ed escono dal mercato (1).

(1) Mal si parla, quindi, da molti recenti scrittori di una « inflazione bancaria » come di un fenomeno teorico necessario, che si svolge parallelo all'inflazione fiscale e ne prende anche il posto se e a misura che lo Stato ritira i suoi biglietti. È bensì vero, come già si è detto, che se la banca all'ombra dell'inflazione fiscale e della protezione e dell'incitamento del governo, contando sulla inconvertibilità di tutti i biglietti, sconta cambiali e concede crediti che, consapevolmente, non saranno pagati alla scadenza, si verifica anche per la emissione bancaria la condizione voluta, in quanto i suoi biglietti restano anch'essi in circolazione e quindi agiscono sul livello generale dei prezzi. Che, col crescere del livello di questi — dovuto all'inflazione statale o a qualunque causa — la banca debba scontare cambiali per somme corri-

§ 234. — Quando si arriva all'aumento generale dei prezzi, cessano alcuni dei guadagni e delle perdite. Così i salari risaliranno, mettendosi a livello dei nuovi prezzi nominali; i contratti vecchi saranno rinnovati; gli stipendi dei funzionari saranno elevati; i nuovi acquirenti di consolidato pagheranno nella nuova moneta deprezzata, ecc., ecc.

Ma vi hanno altri casi in cui il guadagno e la perdita sopravvivono con carattere di permanenza. Sotto questo rispetto, la classe più taglieggiata è quella dei risparmiatori, nella misura in cui il loro capitale è frutto di risparmi fatti sotto il regime della buona moneta. In questa categoria vengono primi i creditori dello Stato che sottoscrissero ai prestiti pubblici e il cui capitale si è ora ridotto da 100 a un valore effettivo di 20, o 25, o 30 lire, e l'interesse 5 % è svalutato nella stessa misura.

In posizione alquanto migliore si trovano i capitalisti che prestarono a privati; poichè, alla scadenza dei contratti, avranno modo di partecipare all'aumento dell'interesse, che la rarefazione del « risparmio economico » o « reale » produce sul mercato dei prestiti privati (1).

spondenti più elevate, è ovvio; ma ciò punto non implica che debba scontare cambiali non commerciali, che alla scadenza saranno pagate con altre cambiali, che le rinnovano in tutto o in parte.

Neppure è corretto affermare che i biglietti così emessi esercitano azione sui prezzi, almeno durante il periodo in cui restano in circolazione prima di rientrare in banca. Poichè, se il prezzo del vino nel primo scambio fra produttore e grossista era raddoppiato, quest'aumento continua in tutti gli scambi seguenti tra grossista e rivenditore, tra rivenditore e consumatore. Il quale ragionamento vale tipicamente quando l'aumento generale dei prezzi è una conseguenza dell'inflazione fiscale. La banca, allora, non può non concedere credito per somme nominali tanto maggiori, quanto maggiore è l'aumento nominale dei prezzi. Ma ciò nulla ha da vedere col fatto, che i biglietti restano come peso morto nella circolazione, mentre quelli della banca vi entrano per uscirne, alla scadenza delle cambiali.

Ora, la degenerazione della funzione bancaria non è necessariamente legata con la inflazione fiscale; ma è dovuta a due cause:

- a) alla tentazione di fare larghi profitti con la mera stampa dei biglietti;
- b) alla pressione politica del governo, quando questo è nelle mani dei gruppi produttori. La banca diventa allora un organo quasi-burocratico della politica inflazionistica dello Stato.

(1) Si è notato che il tasso dello sconto e dell'interesse bancario riescono, di regola, bassi nel periodo ascendente dell'inflazione; il che dipende dalla circostanza che la offerta di carta-moneta cresce a volontà. Ciò non può non esercitare anche un'azione deprimente sul saggio dell'interesse per l'uso del « risparmio economico » (cioè risparmio effettivo di beni) la cui offerta è diminuita.

Il privato che ha dato a mutuo 100 lire buone e che alla scadenza del mutuo

Di contro realizzano un guadagno permanente i debitori che hanno pagato il debito di cento lire buone con cento lire svalutate.

In opposizione ai risparmiatori sta la classe dei proprietari fondiari. Il prezzo delle derrate cresce, e con esso cresce il valore dei terreni (1).

Per la proprietà edilizia lo Stato ha creduto di impedire l'aumento delle pigioni, mentre tutto intorno aumentavano i prezzi generali. Così i proprietari di case sono stati espropriati a beneficio degli inquilini.

Senza spingere più in là la casistica, si può concludere che la emissione di carta-moneta inconvertibile, considerata nella sua funzione monetaria, spoglia temporaneamente o permanentemente gli uni per arricchire gli altri.

§ 235. — Si è precedentemente notato che le variazioni dei valori, in quanto dovute al mero fatto dell'aumento del medio monetario, seguono una linea relativamente uniforme, suscettibile anche di una base statistica, se si riesce a seguire il passaggio dal primo prenditore al secondo, al terzo, e così via.

Il fenomeno analogo si ebbe con la scoperta delle miniere aurifere della California e dell'Australia. La nuova massa di oro — che poteva liberamente affluire alle zecche e trasformarsi in

incassa 100 lire deprezzate, se tornasse a prestare queste 100 lire non potrebbe rifarsi della falcidia subita. Egli quindi cercherà un investimento diverso, che gli consenta di partecipare all'aumento dei prezzi.

Per i nuovi risparmi il caso è alquanto diverso; anche per questi, se dati a mutuo, il tasso dell'interesse è relativamente basso: per esempio il 6 o 7%. Senonché il nuovo risparmio proviene da beni il cui prezzo nominale è cresciuto. Supponiamo un individuo che risparmiava e che continua a risparmiare un ettolitro di vino, e che il prezzo del vino, a causa del deprezzamento della carta-moneta, sia andato da 100 a 200 lire. Egli continuerà a riscuotere d'interesse il 6 o 7%, ma ora lo riscuote su 200 lire invece che su 100; cioè per lo stesso « risparmio economico » incasserà il 12 o 14%.

Se ora il deprezzamento della carta-moneta continua, egli si troverà, alla scadenza del contratto, nelle stesse condizioni del caso precedente.

Dunque, in regime di inflazionismo, l'operazione del prestito, specialmente se fatto a lunga scadenza, non è profittevole.

(1) Senonché anche qui bisogna distinguere tra mezzadro e fittuario. Nel primo caso il beneficio si ripartisce tra proprietario e contadino; ma nel secondo, esistendo un contratto spesso a lunga scadenza, il beneficio va a tutto vantaggio del fittuario.

moneta (1) — a misura che entrava nella circolazione produceva l'aumento dei prezzi, seguendo alcune direzioni, che, cominciando dai centri minerari, procedevano lungo la serie delle industrie connesse le une alle altre o lungo la serie dei paesi che successivamente assorbivano il nuovo metallo.

Invece, l'inflazione cartacea, che si è avuta durante e dopo la guerra mondiale, ha dato luogo a variazioni di valore, che non accennano ad alcuna uniformità.

Le variazioni sono avvenute in modo saltuario, in tutte le direzioni, con andamento anarchico, dando vita a manifestazioni contraddittorie, anche a brevi intervalli di tempo, così da renderne impossibile ogni previsione ed insicura ogni spiegazione, nell'andamento giornaliero degli affari.

La differenza dipende da ciò: che l'oro era soltanto *moneta*, mentre la carta-moneta è nel medesimo tempo, *moneta e titolo di debito pubblico*. Così che questa attira sopra di sé le variazioni dovute all'inflazione monetaria e quelle dovute al corso dei titoli, le quali ultime dipendono dalla fiducia che alcuni operatori hanno ed altri non hanno, che gli stessi operatori hanno in un momento e perdono nell'altro, e infine dalla bontà del titolo pubblico in confronto di altri possibili investimenti.

Le variazioni di valore dovute all'aumento della moneta in circolazione sono un fenomeno obiettivo di quantità, che opera per peso specifico sui prezzi; invece le variazioni dovute alle quotidiane compre-vendite del titolo di debito pubblico sono un fenomeno subiettivo, dovuto agli apprezzamenti dei risparmiatori, che variano da momento a momento, da luogo a luogo, da individuo a individuo.

§ 236. — Fermiamoci ora brevemente a considerare la cartamoneta in questa seconda funzione di titolo di debito pubblico.

Chi ha ricevuto un biglietto di 1000 lire in cambio di merci

(1) Se la legge, per esempio, vieta al pubblico la libera coniazione, avviene che si rompono o si ostruiscono le rapide antiche comunicazioni, che esistevano tra il mercato dell'oro-metallo e il mercato dell'oro-moneta, e che il prezzo di una tratta in dollari differisca dal prezzo dell'oro contenuto nei dollari.

vendute e lo risparmia, diventa creditore dello Stato, non diversamente di chi sottoscrive o compera un titolo di consolidato da 1000 lire; chi cede il biglietto da 1000 al venditore di merci è come se avesse venduto in borsa un titolo equivalente di consolidato. Chè, anzi, per vendere un biglietto da 1000 lire non occorre andare in borsa, nè rivolgersi a un agente di cambio, poichè basta usarlo come moneta nell'acquisto di un bene qualunque, per trovare il compratore. Avverrebbe lo stesso se, ad esempio, la legge desse coattivamente ai titoli di consolidato forza liberatoria nei pagamenti privati e pubblici.

Una differenza tra i due titoli è che il consolidato porta interesse e suppone in chi lo compera il proposito di investimento relativamente stabile. Il biglietto oggi non porta interesse, ma porta con sè la promessa del rimborso o la fondata presunzione che il biglietto sarà rimborsato.

Così, chi compera consolidato segue le oscillazioni del suo corso, in quanto soprattutto dipendono dall'interesse che il consolidato paga in confronto di altri titoli, poichè è del reddito che specialmente si preoccupa. Chi risparmia biglietti da 1000 non ha altra considerazione che quella delle variazioni del loro valore nel tempo; compera carta-moneta, per esempio, quando il suo potere d'acquisto è a 60 %, per rivenderla quando il potere d'acquisto, secondo le sue previsioni, sale al disopra del 60 % e può anche aspettare che lo Stato rimborsi al 100 %, se la sua ottimistica previsione gli fa sperare quel risultato. Quindi, chi risparmia in carta-moneta ha in mano un titolo necessariamente « speculativo ». Donde segue che il grado di fiducia che si ha nel credito dello Stato, è il fattore decisivo in questa categoria di operazioni.

La quantità di carta-moneta emessa è una delle tante circostanze che possono scuotere la fiducia del portatore di essa, se di fatto egli ritiene che l'aumento della quantità allontana la probabilità che lo Stato sia in grado di rimborsarla in tutto o in parte, a breve o a lontana scadenza. Quindi può avvenire ed è avvenuto, che cresca l'inflazione e crescano i prezzi interni delle

merci in generale, e non si deprima il cambio della moneta cartacea; e può avvenire il contrario (1).

§ 237. — Tra i risparmiatori che investono in moneta vi è prima la categoria dei tesaurizzatori, che continuano ad ammassare carta-moneta, come prima ammassavano moneta metallica, fiduciosi nella stabilità del suo valore nel tempo. La quantità di questa carta-moneta può assumere proporzioni notevoli, e in un primo tempo — finchè dura la fiducia del tesaurizzatore — tende ad elidere l'azione del principio quantitativo, che dipende non dalla quantità emessa, ma dalla quantità in circolazione; così possono crescere le emissioni e non crescere proporzionalmente i prezzi.

Questi risparmiatori corrono il rischio — se la inflazione cartacea continua alla sordina — di perdere tutta la differenza tra il valore iniziale della carta-moneta tesaurizzata e il valore finale a cui essa è discesa nel momento in cui viene spesa.

Ad evitare siffatto pericolo, senza essere costretti ad immobilizzare il risparmio in terre e case, i risparmiatori hanno poche vie aperte, poichè, come si è visto, è loro preclusa quella del prestito.

Allora alcuni getteranno sul mercato tutti i loro risparmi monetari, comperando e vendendo merci di rapido consumo. Altri preferiranno il mercato dei titoli e delle divise estere.

Chi preferisce operare in borsa, compera titoli non in vista del reddito, ma in vista del deprezzamento futuro della carta-moneta, cioè del maggior prezzo che il titolo acquisterà. Per esempio, un individuo impiega 100.000 lire in acquisto di azioni industriali al prezzo di 1000 lire; il prezzo delle azioni sale da 1000 a 1200; quando ritiene che queste hanno raggiunto il limite, le vende e incassa 1200. Ripete l'operazione su altri titoli che, a suo criterio, sono destinati a crescere, ne acquista per 1200 lire e li rivende a 1400, e così di seguito. Il suo originario risparmio

(1) Tra gli economisti si è lungamente discusso se la quantità o la fiducia sia causa del deprezzamento della carta-moneta. Secondo la su esposta teoria la *quantità* è direttamente legata alla funzione monetaria del biglietto, e la *fiducia* alla sua funzione creditoria. Va da sè che permangono le interferenze reciproche!

di 1000 è cresciuto a 1200, a 1400, ecc., seguendo appunto le successive inflazioni di carta-moneta.

Così avviene che la negoziazione formale e apparente dei titoli è soltanto il processo tecnico a traverso del quale si negozia effettivamente la moneta per sé, come un titolo di debito pubblico, che non dà interesse e di cui bisogna difendere il valore.

Ciò apparisce più evidente nel commercio delle divise estere, dove il risparmiatore italiano compera dollari e vende lire, se dall'altra parte vi è chi compera lire e vende dollari. I tesaurizzatori, tra gli altri, appena fiutano il pericolo, si danno all'acquisto di divise in dollari e tesaurizzano dollari invece di lire. Essi cercano di investire in dollari i loro risparmi. Non sono importatori, e non hanno bisogno di dollari per pagare merci che non hanno importate dall'America. Accanto al commercio delle divise che nascono dagli scambi internazionali di merci e servono alla sistemazione dei pagamenti internazionali — nei quali la moneta è mezzo di pagamento — si forma e si sviluppa un commercio autonomo di divise che servono allo scambio diretto tra dollari e lire come beni per sé stanti, cioè, titoli di credito, per cui può avvenire che cresca la domanda di dollari in confronto della domanda di lire, o viceversa, e di conseguenza si peggiori o si migliori il corso del cambio della lira, ossia il valore della lira-carta, senza che sia cresciuta o diminuita la emissione di carta-moneta, nè modificato il rapporto tra importazioni ed esportazioni.

In conclusione, le operazioni ora ricordate sono fondate sulla previsione di un'inflazione crescente; ma riposano sulla fiducia che lo Stato pagherà il suo debito.

§ 238. — Col crescere dell'inflazione arriverà il punto in cui la fiducia si scuote e si perde. È l'inizio della salutare liquidazione; per salvare quel che ancora si può dei propri risparmi, tutti i possessori di carta-moneta si affrettano a liberarsene; questa è la caratteristica saliente della nuova situazione (1), ma

(1) È diventata opinione prevalente tra gli scrittori attuali di cose monetarie, che la tendenza generale di disfarsi della moneta cartacea ne aumenti la « velocità di circolazione ».

non è detto che ciò avvenga ad un tratto. Il movimento comincia dai più previdenti e poi si allarga e poi finisce, per contagio, a trascinare tutti nella stessa corrente.

Gli uni intensificano l'acquisto di beni stabili; gli altri di titoli industriali, così che i prezzi crescono senza più alcun rapporto col reddito. Chi ha dollari li conserva, chi li ha venduti cerca di riacquistarli a qualunque prezzo, e il cambio precipita a danno della lira. Coloro che avevano create nuove industrie o ingrandite le vecchie — le une e le altre destinate all'insuccesso — credono salvarsi dal fallimento intensificando la domanda di credito monetario quando le banche lo restringono, e così il tasso dello sconto e dell'interesse sale ad altezze vertiginose.

Altri infine acquistano beni diretti e aumentano i propri consumi, dando l'impressione di prosperità in tempo di miseria.

In tutti i casi una gran massa di biglietti che erano stati custoditi nello scrigno dei risparmiatori o nel portafoglio degli speculatori, o venduti e collocati all'estero e quindi sottratti alla circolazione monetaria, ritorna sul mercato del paese emit-

Ciò non è esatto o, per lo meno, richiede parecchie qualificazioni. Il principio quantitativo suppone: *a)* una data quantità di moneta, *b)* che sia in circolazione, *c)* e che i circoli ad una data velocità riferendosi ad una data unità di tempo.

La velocità cresce quando, supponendo eguale il volume degli scambi, a questi si provvede con una quantità minore di medio circolante, e reciprocamente; il che avviene a misura che si perfeziona il sistema creditorio dei pagamenti. Invece, nella specie avviene che, per liberarsi più presto che sia possibile della moneta che corre verso il suo precipitoso deprezzamento di giorno in giorno ed anche — come è avvenuto in Germania — di ora in ora, il possessore *si affretta* a compiere in un periodo più breve gli scambi che prima faceva in un periodo più lungo; così l'operaio che ha riscosso il salario si affretta a comperare nel primo giorno le provviste che gli occorrono per tutta la settimana, mentre prima le comperava ogni due o tre giorni. Con ciò non è mutato nè il volume totale degli acquisti, nè la quantità del medio circolante; vi è soltanto una diversa ripartizione nella data unità di tempo, in quanto ora a tre giorni di scambi più intensi seguono tre giorni di scambi più scarsi, ma nel totale anche la unità di tempo assunta nel problema non è variata. Tutti fanno a gara a chi corre più velocemente per disfarsi della carta-moneta: velocità di gambe dei portatori di carta-moneta non è da confondersi con la velocità di circolazione della moneta!

Invece aumenta la *quantità* del medio circolante, poichè nessuno più conserva alcuna scorta di moneta, che era uso tenere inoperosa presso di sè per gli acquisti giornalieri. La somma di queste piccole partite può assumere dimensioni notevoli e agire sui prezzi aumentandoli.

tente; la quantità emessa si eguaglia così alla quantità circolante e produce la svalutazione massima della carta-moneta.

Ma qui non si arresta; poichè il correre di tutti nella stessa direzione crea il *panico*, che agisce per suo conto, esagerando la svalutazione della carta-moneta fino al limite in cui viene rifiutata nelle giornaliere contrattazioni.

La crisi presenta i caratteri di una gigantesca crisi di borsa; cioè, è il crollo completo di un titolo di Stato, che — a traverso la sua funzione monetaria — ha ripercussioni infinite e rapidissime su tutta l'economia del paese.

Riassumendo, due cause di carattere permanente concorrono per rendere oscillante, giornalmente incerto il valore della carta-moneta: 1° la quantità crescente a ondate periodiche agisce automaticamente sul livello parziale e poi sul livello generale dei prezzi, aumentandoli; il che avverrebbe anche se, invece di carta-moneta inconvertibile, si aumentasse la quantità della moneta aurea; 2° il grado di fiducia o di sfiducia nella futura convertibilità parziale o totale dei biglietti, da parte di coloro che li comperano e li vendono come titoli di debito pubblico (1).

§ 239. — Le variazioni dei prezzi, dovute esclusivamente alla moneta, quando tutte le altre condizioni restano eguali, creano — come si è visto — guadagni e perdite che si compensano tra loro. Di qui è nata l'opinione che la collettività, nel suo insieme, non guadagna e non perde.

(1) Chi volesse spiegare i fenomeni concreti come si sono verificati durante e dopo la guerra dovrebbe tener conto, paese per paese, di tutte le altre numerose circostanze, create da interventi legislativi e che per ciò hanno carattere temporaneo. Di ognuna di esse è facile determinare la direzione in cui opera, sia rafforzando, sia elidendo l'azione di ben noti principii generali; ma il loro complesso non dà, e non ha dato, ad onta di molti tentativi, la base induttiva per scoprire nuove uniformità e nuove leggi economiche.

A queste cause contingenti di ordine legislativo e politico, bisogna inoltre aggiungere tutte le altre, innumerevoli, di carattere economico che agiscono sui prezzi ora di un gruppo ed ora di un altro gruppo di merci, la cui azione erroneamente è stata messa in rapporto causale con le fluttuazioni della circolazione monetaria, o confusa con questa, arrivando così a critiche e correzioni affrettate e inesatte dei principii noti e saldamente fissati dall'economia teoretica.

Invece, il danno maggiore è quello appunto che subisce la collettività, in quanto la mancanza assoluta di ogni stabilità nel valore della moneta, sconvolge la base su cui riposa l'edificio degli scambi, cioè, tutta la vita economica dei paesi moderni.

« L'inflazionismo a ondate successive di carta-moneta inconvertibile distrugge la moneta »; in ciò si riassume il danno sociale, che non è calcolabile. Per darsene una qualche ragione, bisogna risalire alla storia e alla funzione della moneta e a tutti i perfezionamenti escogitati a traverso i secoli, per fare di essa la unità di valore relativamente sempre più stabile.

Della gravità del danno sociale si ha un segno in ciò, che il pubblico finisce per ripudiare di fatto la carta-moneta e per riprendere *ex-novo* la vita economica, ritornando al baratto, o facendo gli scambi a peso d'oro, o prendendo a prestito una moneta estera.

Abbandonata l'idea semplicista di punire i privati che ripudiano la carta-moneta, lo Stato si uniforma alle condizioni reali del mercato, *fermando in modo assoluto ogni ulteriore emissione di carta-moneta*.

È questo il primo passo — di carattere *negativo*, ma fondamentale — verso il risanamento della circolazione. Ma a dare una garanzia reale che non si tornerà alle emissioni di carta-moneta per pareggiare il bilancio dello Stato, occorre che il pareggio sia stato saldamente raggiunto mercè l'aumento delle entrate ordinarie (1).

Dopo ciò lo Stato deve fronteggiare due problemi *positivi*, che si annodano alle due funzioni della carta-moneta: — ridare al paese una moneta aurea; — pagare il debito.

(1) Questo è il solo rapporto che intercede, in questo momento, tra la politica monetaria e la politica finanziaria, *quando di fatto lo Stato, per pareggiare il bilancio, era ricorso per una serie d'anni precedenti all'emissione di carta-moneta, invece che all'aumento delle imposte*.

Ma in teoria pura, neppure questa connessione tra le due politiche è necessaria, come è riprovato dal fatto che esistono paesi con bilanci in *deficit* e con circolazione monetaria aurea. Invece da noi si era lasciata diffondere la opinione secondo la quale il pareggio del bilancio sarebbe stato automaticamente il *tocca e sana* per risolvere il problema monetario e quello economico!

In teoria pura, se lo Stato paga il debito, risolve implicitamente anche il problema della buona moneta, perchè ripristina la convertibilità del biglietto. Il problema ha perciò carattere principalmente finanziario.

Per pagare il debito, lo Stato potrebbe ricorrere ad un'imposta straordinaria sul patrimonio; meglio ancora alla emissione di uno o più prestiti ordinari; ovvero all'aumento delle imposte annuali, che servirebbero sia per fare il servizio dei prestiti, sia per pagare gradualmente il debito.

Il rimborso si compie automaticamente distruggendo tanti biglietti a corso forzoso, quanti se ne incassano con le imposte a ciò destinate, o col ricavo di uno o più prestiti ordinari. Quindi non si impiega, e non si deve impiegare oro, nè intaccare la riserva della banca di emissione, come se si dovessero *rimborsare* in oro tutti i biglietti che circolano a corso forzoso!

Lungi dal sostituire all'inflazione cartacea un'inflazione aurea, — che del resto sarebbe eliminata dal mercato interno per pagare il conseguente aumento delle importazioni di merci — il problema consiste nel « *ridurre la quantità* » di medio circolante cartaceo.

Infatti, se deve essere ripristinata la convertibilità dei biglietti a corso forzoso, è assiomatico che la loro quantità deve essere ridotta, in conformità di una ben nota legge economica, che regola la ripartizione tra le nazioni commercianti della scorta aurea *di fatto esistente nel mondo* (1).

Questa nuova politica va iniziata nel momento in cui il bilancio dello Stato ha superato il periodo del pareggio ed è entrato in quello degli avanzi, poichè l'avanzo rappresenta la somma annuale con cui, o si fa il pagamento graduale del debito, o si fa il servizio degli interessi di un prestito destinato al ritiro più rapido della carta-moneta (2).

(1) Il rimborso in lire-oro delle lire-carta o in marchi-oro dei marchi-carta, ecc. supporrebbe nel mondo la esistenza di una scorta aurea di dimensioni fantastiche. E se anche esistesse, sarebbe anti-economico di darle impiego soltanto monetario.

(2) La considerazione che la carta-moneta in regime inflazionista è anche un titolo di credito verso lo Stato, è di grande momento nella teoria. Poichè essa spiega

Il processo di deflazione si arresta automaticamente, quando la quantità di carta-moneta lasciata in circolazione torna *di fatto* a funzionare come biglietto fiduciario, convertibile in oro. Non occorre che il limite sia preventivamente fissato dalla legge (1).

Solo per questa via il doppio problema della moneta e del

per sè (ma altre circostanze possono concorrere!) talune sconessioni che si sono ripetutamente osservate tra prezzi interni e prezzi esterni.

Che ogni ribasso permanente dei prezzi interni reagisca sui cambi esterni migliorandone il corso è verità ovvia, ma la reciproca non è dimostrata. Ora si è constatato o si crede di aver constatato il fatto, che il miglioramento (ossia ribasso) dei prezzi interni non sia avvenuto in seguito alla riduzione della circolazione cartacea, ma in seguito al miglioramento del cambio,

Ammesso che il cambio possa migliorarsi, senza che sia diminuita la quantità della carta-moneta in circolazione, nessuno ci spiega per quali vie il cambio reagisca sui prezzi interni. L'uno dice che col miglioramento del cambio crescono le importazioni per cui aumenta il volume degli scambi interni, ciò che porta al rialzo del valore della carta-moneta esistente. Ma non si avverte che, se crescono le importazioni, dovranno pur crescere le esportazioni. Nella migliore ipotesi trattasi di una reazione temporanea e di scarsa importanza.

Seguendo la nostra teoria, il fenomeno si spiega altrimenti.

Anzitutto dobbiamo supporre un governo che persegua la politica della rivalutazione integrale. Nel momento in cui presenta un bilancio saldamente in avanzo, i possessori di carta-moneta prevedono che il loro titolo salirà di valore. Allora vendono dollari e comperano lire; altri conservano tutte le lire che possono risparmiare. Le lire così impiegate escono dalla circolazione monetaria e riducono la quantità di medio circolante, che si apprezza.

Se la previsione non si avvera, si ritorna a vendere lire per ricomperare dollari e si rigettano nella circolazione i biglietti che erano stati tesorizzati. Si ritorna al punto di partenza; cioè il miglioramento, ossia ribasso, dei prezzi interni si risolve in un fenomeno temporaneo. Perchè diventi permanente occorre che la previsione dei cosiddetti speculatori si avveri; cioè occorre che di fatto sia definitivamente ridotta la quantità di biglietti in circolazione. Questo è sempre il principio fondamentale, che porta alla rivalutazione parziale o totale della carta-moneta.

Coloro, invece, i quali ritengono che essa dipenda dal corso dei cambi dovrebbero dimostrare che, *coeteris paribus* — cioè supponendo che non sia cresciuto il volume degli scambi — sia talvolta avvenuto che la carta-moneta a corso forzoso sia stata definitivamente rivalutata senza riduzione della sua quantità.

(1) Le leggi, di regola, lo fissano; ma trattasi di un espediente per garantirsi contro eventuali pericoli provenienti dalla politica della banca. Similmente, quando si parla di rivalutazione integrale della lira, non si implica che l'ammontare della circolazione fiduciaria debba tornare al limite dell'anteguerra; poichè essa è in funzione del volume degli scambi che, intanto, può essere aumentato. Di qua nasce, anzi, la opinione di alcuni scrittori, i quali ritengono che il risanamento monetario avverrà da sè, gradualmente, a misura che lo sviluppo degli scambi richiederà una circolazione fiduciaria sempre maggiore. Il che potrebbe anche avverarsi nei paesi, in cui la emissione di carta-moneta fu relativamente moderata; ma non avrebbe probabilità di successo concreto nei paesi nei quali la circolazione cartacea è stata di cinque o dieci volte quella dell'ante-guerra.

E bisogna anche tener conto che se, da una parte, cresce il volume degli scambi, dall'altra si perfezionano i metodi dei pagamenti che tendono a ridurre l'impiego monetario dell'oro.

debito dello Stato si risolve nella sua integrità. Ma la soluzione di finanza pura trova ostacoli nel più complesso problema concreto.

§ 240. — Volendo, anzitutto, darsi ragione della importanza quantitativa che il debito in carta-moneta ha relativamente agli altri debiti pubblici, non bisogna rapportarlo al totale di questi, rispetto ai quali potrebbe essere e di regola è piccola cosa. Così, se uno Stato avesse già 70 miliardi di prestiti ordinari e 10 di carta-moneta, la questione di aumentare quelli a 80 per estinguere questo, sarebbe di non grande importanza e di facile superamento. Invece, il problema sta nel rapporto tra i 10 miliardi di carta inconvertibile e i $2\frac{1}{2}$ o 3 di biglietti convertibili, che basterebbero ai bisogni della circolazione. Questo rapporto $10 \div 3$ dà la misura dell'azione che la quantità di carta-moneta esercita sul livello generale dei prezzi, e dà un'idea più esatta delle difficoltà del problema.

A grandi linee, il processo di deflazione produce fenomeni inversi a quelli esaminati durante il processo della inflazione; cioè, il livello medio dei prezzi tende a ribassare, ma i prezzi parziali, cioè i prezzi dei vari gruppi di merci, non ribassano uniformemente, così che si hanno fenomeni di guadagni e di perdite in senso contrario a quelli osservati sotto il regime dell'inflazione.

Di conseguenza, fino a quando non sia raggiunto il nuovo equilibrio generale dei prezzi aurei, è inevitabile un nuovo periodo di turbative dell'equilibrio che era stato raggiunto alla fine e con la fine dell'inflazione e a cui ormai tutti si erano adattati.

Sembra, allora, più conveniente di accontentarsi di una soluzione media, che consiste nel fissare (cioè, nello *stabilizzare*) il valore aureo della carta-moneta al livello, o alquanto al disopra del livello, a cui il processo inflazionista l'aveva fatto discendere. Comunque, quella è stata prospettata come la difficoltà maggiore, di fronte alla quale parecchi Stati si sarebbero arrestati sulla via della rivalutazione integrale, per adottare il

sistema detto della stabilizzazione, ossia della rivalutazione parziale (1).

Con la stabilizzazione si risolve il problema della moneta, essendo indifferente che la lira sia eguagliata a 15 o 25 o 50 o 100 centesimi-oro, purchè si tratti dell'adozione di una nuova *unità monetaria*, dichiarata per legge, e purchè il portatore possa cambiare il biglietto liberamente allo sportello della banca nel suo equivalente-oro. Questa è la condizione minima e necessaria (2).

§ 241. — Ma la stabilizzazione non risolve il problema del debito dello Stato; chè anzi essa significa ripudio parziale o anche totale del debito originario (3). Il fenomeno richiede perciò, dal punto di vista della finanza, un breve ulteriore esame.

La emissione di carta-moneta — dopo essere stata assomigliata ad una specie di tassa e di imposta sui trasferimenti (4) — è stata da altri assomigliata ad un'imposta straordinaria sul patrimonio. Con ciò la carta-moneta perderebbe il carattere formale di debito e lo Stato non avrebbe più l'obbligo della restituzione.

Ora, l'emissione di carta-moneta non è la stessa cosa dell'imposta straordinaria sul patrimonio. Ne abbiamo fissate le differenze a suo tempo. È vero però che lo Stato può ricorrere ad un'imposta straordinaria sul patrimonio eguale al debito rappresentato dalla carta-moneta e compensare l'una con l'altro. Poniamo che questo ammonti a 10 miliardi. Allora, i 10 mi-

(1) Infatti in un primo momento Belgio, Italia e Francia si erano dichiarate favorevoli alla rivalutazione integrale della loro moneta. In seguito si accontentarono di stabilizzarla a livelli diversi.

(2) Non si può qui entrare in particolari; ma bisogna notare che se la banca è obbligata a convertire solo quando il presentatore dimostri che l'oro e le tratte in oro gli servono per eseguire pagamenti all'estero, ovvero quando disposizioni di legge rendono praticamente difficile l'accesso del portatore agli sportelli della banca, o impongono che il diritto al baratto sia limitato a somme piuttosto elevate, ecc., si tratta di una *stabilizzazione zoppa*.

(3) È parziale, se la stabilizzazione è fatta ad un valore aureo *superiore* al deprezzamento raggiunto dalla carta-moneta; è totale se è fatta all'esatto valore aureo di mercato.

(4) Vedi § 231, nota.

liardi di cui lo Stato è debitore verso la collettività, e i 10 miliardi che la collettività dovrebbe pagare a titolo d'imposta, si compensano, cioè diventano una partita di giro; per cui sarebbe economicamente vantaggioso di non provocare inutili turbative dell'equilibrio già raggiunto, ma di lasciare le cose come sono.

Ora, questo ragionamento è ovvio nel rapporto tra Stato e collettività presa nel suo insieme; ma non aiuta a risolvere il problema tributario, che è problema di ripartizione tra i diversi gruppi dei contribuenti.

L'imposta sul patrimonio, ossia sul *valore* del patrimonio, non è la stessa cosa di un'imposta sulla *quantità* di carta-moneta di cui ogni cittadino si trova in possesso. Se questa stesse nel medesimo rapporto col valore del patrimonio posseduto da ogni cittadino, potremmo dire che la stabilizzazione è un mezzo per prelevare un'imposta sul patrimonio, che sarebbe perfettamente o sufficientemente perequata; poichè, allora, la così detta partita di giro tra lo Stato e la collettività diventerebbe anche partita di giro tra lo Stato ed ogni singolo contribuente; il che risolverebbe appunto il problema tributario della ripartizione.

Ma una tale presunzione è irrealistica, anche se la carta-moneta servisse soltanto come mezzo di scambi; perchè la quantità di scorta monetaria necessaria all'andamento dell'impresa varia da industria a industria. È, *a fortiori*, irrealistica, quando la carta-moneta funge da titolo di debito pubblico, ossia da mezzo di risparmio, perchè non tutti risparmiano, nè tutti risparmiano nella stessa misura. Il risultato andrebbe tutto a danno del gruppo dei risparmiatori che commerciano in moneta ed hanno quasi tutto il loro patrimonio in carta-moneta.

Dunque, neppure questa teoria non elimina e non attenua l'impegno assunto dallo Stato di ritirare la carta-moneta.

Siamo in materia di credito, in cui la osservanza del contratto è l'elemento che rappresenta l'interesse superiore e permanente dell'individuo, e, *a fortiori*, dello Stato. Infatti, se nel campo dell'economia privata chi non paga i suoi debiti può realmente trovarsi nella impossibilità di farlo, perchè non ha

prodotto i valori che si riprometteva e che lo avevano indotto a ricorrere al credito; nel campo invece, dell'economia pubblica collettiva, in cui sono compresi i creditori e i debitori, il non pagare significa lasciare definitivamente ai debitori una ricchezza che spetta ai creditori. Quindi il passaggio di essa dagli uni agli altri, in conformità del contratto, è un « problema di ripartizione ».

§ 242. — Senza dubbio, un mutamento della ripartizione si riflette sulla produzione. Si ritiene, infatti, che il regime inflazionista stimoli la produzione e l'esportazione, perchè l'imprenditore si basa sulla previsione di un continuo crescendo dei prezzi. Il che dipende soprattutto dalla circostanza, che i salari non salgono contemporaneamente col salire dei prezzi dei beni prodotti; per cui il premio di produzione e di esportazione è prelevato sul salario dei lavoratori. Ma se questi fossero organizzati per ottenere che i salari aumentassero per scontare il deprezzamento futuro della carta-moneta, sparirebbe o sarebbe trascurabile il così detto incoraggiamento alla produzione (1).

In secondo luogo l'inflazionismo spinge alla creazione e allo sviluppo antieconomico di imprese marginali, comodamente adagate sul facile e poco oculato credito cartaceo, cioè sullo sfruttamento delle masse lavoratrici.

Per simili e contrarie ragioni si ritiene, che il regime deflazionista scoraggi la produzione, poichè col decrescere dei prezzi, diminuisce il profitto dell'imprenditore, mentre non ribassano con la stessa rapidità le spese di produzione e soprattutto i salari; e, inoltre, perchè la contrazione del credito bancario affretta il crollo delle imprese marginali con il conseguente fenomeno della disoccupazione (2).

Dal che è nata la opinione, che la crisi della deflazione sia

(1) È quel che è avvenuto in Germania in un momento di inflazione già molto avanzata, quando gli operai e i capitalisti edotti del pericolo di cui erano vittime, hanno ottenuto un aumento attuale del salario e dell'interesse, come un premio di assicurazione contro l'ulteriore inflazione.

(2) Il fenomeno della disoccupazione deve qui essere considerato come segno del ribasso assoluto della massa totale dei salari; ribasso che avrebbe dovuto essere la

più dannosa al paese che non quella dell'inflazione, e che quindi convenga, nel tutto insieme, di seguire la politica della stabilizzazione e non quella della rivalutazione.

Anche qui va notato, che, se i profitti e i salari ribassassero di conserva durante il periodo transitorio — che comunque occorre per passare da un sistema di prezzi cartacei ad un sistema di prezzi aurei — il così detto scoraggiamento della produzione non esisterebbe, o sarebbe quantità trascurabile.

Il problema adunque si ridurrebbe a ciò: fare in modo che, mentre ribassano i profitti nominali, non resistano i salari. Sarebbe un problema di secondaria importanza.

Invece, l'errore fondamentale della teoria in esame sta nell'attribuire al fenomeno monetario della deflazione i fenomeni di una crisi, che è la conseguenza necessaria di ben più profonde e remote cause economiche. Tra le quali primeggiano: *a*) con la conclusione della pace si sono dovute smobilitare colossali imprese di guerra, per tornare a quelle di pace, ma quali sieno le industrie di pace e quali sieno da svilupparsi e in che misura lo sieno, è un'incognita, perchè non si conoscono le curve delle nuove domande che non coincidono con quelle dell'ante-guerra; *b*) sono cresciuti il numero e l'altezza delle barriere doganali, per cui molte industrie che erano orientate verso l'esportazione hanno dovuto ridurre la produzione, per adattarla al mercato interno, e si è continuato a modificarle e a inasprirle continuamente rendendo sempre più incerta la base del commercio internazionale; *c*) questa trasformazione di impianti è occorso farla in paesi in cui il risparmio e il ritmo dell'accumulazione erano stati incisi fortemente dalle spese di guerra, e in cui tutti i consumi erano contratti o in via di contrazione, sia a causa della distruzione di

conseguenza della crisi industriale, ma che si è concentrato nella disoccupazione di pochi, invece di diffondersi, con tenue riduzione, sui salari di tutti.

Il che è conseguenza di altre cause, tra cui va considerato: *a*) che le maestranze delle varie industrie sono diventate corpi chiusi non più permeabili alla concorrenza, e *b*) che i sindacati operai combattono *a priori* la riduzione dei salari. I sussidi ai disoccupati rafforzano la resistenza delle organizzazioni e quindi aumentano la disoccupazione e spingono più che mai i datori di lavoro a trovare organizzazioni industriali più economiche, riducendo il numero dei lavoratori meno efficienti, per mantenere gli alti salari ai più capaci.

ricchezza causata dalla guerra, sia a causa del cresciuto costo della vita dovuto al generale inasprimento del protezionismo doganale, sia a causa dello sperpero finanziario continuato e forse aggravato, dopo la pace, da parecchi governi.

Dunque, la crisi industriale del dopo-guerra era inevitabile più che per le cause monetarie, per quelle economiche che l'avevano preparata. Essa ha potuto essere mascherata per lungo tempo dall'inflazione interna e dai prestiti esteri dove sono stati possibili. Ma i suoi fenomeni doveano manifestarsi, e si sono infatti manifestati, col semplice *arresto* del processo inflazionista, che comunque non potea andare all'infinito.

L'arresto dell'inflazione segna dunque il momento della caduta dei prezzi e dello scoppio della crisi.

Ammesso questo punto, che è fondamentale, la deflazione, al suo inizio, è un passo in avanti che segue, senza soluzione di continuità, all'arresto dell'inflazione. Ma, se la politica deflazionista non è la causa della crisi industriale del dopo-guerra, non si contesta che ne asseconi le cause economiche e ne accentui gli effetti.

Ora, questa accentuazione può essere attenuata procedendo lentamente, cioè, allungando il periodo che occorre per raggiungere il nuovo equilibrio dei prezzi aurei. In tal modo la caduta graduale dei prezzi — per quanto è dovuta alla deflazione — può essere contenuta nel quadro delle normali oscillazioni a cui ogni imprenditore deve essere preparato.

Ma, di contro alla politica della lenta deflazione si contrappone la politica della rapida deflazione, la quale ha il vantaggio di accelerare la soluzione della crisi con la caduta delle imprese ammalate; il che è un beneficio per l'economia generale, di cui si affretta il risanamento, e produce inoltre l'effetto specifico di provocare una contrazione della domanda di lavoro, cioè di spingere alla riduzione dei salari, facilitando così alle imprese sane il superamento della crisi.

§ 243. — Tra questi due estremi si pone il problema concreto della politica deflazionista, che può essere attuata con

ritmo più o meno lento, secondo un complesso di circostanze di fatto, che variano necessariamente da paese a paese, e la cui valutazione assoluta e relativa sfugge alla competenza della teoria pura.

In via generale può dirsi, in primo luogo, che il piano della rivalutazione adottato deve essere pubblico e che deve essere messo in esecuzione a qualche tempo di distanza — per esempio, un anno — dalla sua approvazione, in modo: *a*) che nessuno sia colto di sorpresa e tutti gli agenti della produzione si preparino alla riduzione nominale e temporanea delle loro retribuzioni in vista della crescente potenza d'acquisto della moneta; *b*) che gli imprenditori possano fin da ora adattare la offerta ai futuri prezzi decrescenti; *c*) che la deflazione non colpisca i contratti in corso di esecuzione.

In secondo luogo, la esecuzione del piano di rivalutazione rientra nei compiti della banca di emissione, soprattutto nei paesi dove la circolazione cartacea consta delle emissioni fatte per conto dello Stato e di quelle fatte per conto del commercio, ma che trovansi formalmente tutta a debito della banca.

Così è che il problema monetario-finanziario si complica necessariamente con un problema bancario.

Se la banca ha fatto per suo conto credito strettamente commerciale, tutta la sua carta, che resta in circolazione dopo che sia stata ritirata quella a debito dello Stato, ridiventa per sé stessa convertibile. Ma se di fatto — come è avvenuto — la banca, di sua iniziativa o premuta dallo Stato, ha emesso cartamoneta pel salvataggio di imprese pericolanti e moriture, o ha abusato del corso forzoso nel suo particolare interesse, o ha largheggiato nel far credito a fabbricanti di armi e munizioni allo scopo di spingerne la produzione al massimo e senza stretto criterio economico: la circolazione così detta commerciale è di fatto inconvertibile, cioè, costituisce un vero caso di « inflazione bancaria » assai simile a quella dello Stato. Anzi può considerarsi in gran parte come inflazione fiscale indiretta.

Epperò, anche la banca di emissione deve adottare, di conserva e d'accordo con lo Stato, una politica deflazionista ri-

spetto alla circolazione così detta commerciale. Ma le due politiche presentano pur sempre differenze notevoli.

Infatti lo Stato, per pagare il suo debito, deve derivare dalle imposte o da prestiti la quantità di biglietti con cui si propone di pagare il debito che ha direttamente contratto con la banca; credito e debito si compensano con la materiale distruzione dei biglietti. Lo Stato non può che operare *automaticamente*, consacrando a questo scopo una somma annuale fissa; per esempio, 100 o 500 o 1000 milioni all'anno.

Questa somma fissa annuale riduce la circolazione con andamento uniforme e leggermente progressivo; poichè se, per esempio, 500 milioni annui sono una percentuale del 5 % della intera circolazione di 10 miliardi, l'anno seguente sale al 5,26 % della circolazione residuale e l'anno seguente al 5,55 % e poi al 5,88 % e via dicendo. Così l'azione del processo deflazionista sul livello generale dei prezzi è piccola in principio, ma poi si intensifica con crescente efficacia aiutata anche dalla speculazione che necessariamente si orienta al rialzo del valore della carta-moneta.

Non è così per la banca. La deflazione della sua circolazione può avvenire a misura e nella misura in cui i biglietti rientrano alla banca in estinzione delle cambiali scontate, o in pagamento di quella qualunque forma in cui il credito fu concesso. Solo in un secondo momento essa potrà contrarre la sua circolazione, riducendo le future concessioni di credito al commercio.

Se la banca, come si è accennato, ha fatto credito non destinato — per accordo tacito, o espresso — ad essere estinto alla scadenza, ma solo decurtato e rinnovato, il ritorno dei biglietti diventa ancora più lento e la deflazione bancaria richiede tempo più lungo, che difficilmente è determinabile *a priori* (1).

§ 244. — Dopo ciò, bisogna considerare che neppur sarebbe savia politica bancaria quella di ridurre la concessione di nuovi

(1) I piani di rivalutazione sogliono fissarlo ed imporlo alla banca; ma è un provvedimento empirico e più spesso illusorio.

crediti automaticamente, per quantità annuali rigide e in misura eguale per tutti i clienti.

La banca, che è in grado di conoscere e di seguire la crisi industriale, è l'organo più atto per discriminare tra le imprese che sono risanabili se ad esse non si lesina il credito, e le imprese deboli tenute artificialmente in vita dall'inflazione, alle quali occorre rifiutare il credito per affrettarne la caduta. È la banca che deve scegliere il momento più conveniente per restringere il credito e così contrarre, *nel tutto insieme*, la massa dei biglietti in circolazione.

Nè può escludersi che essa debba talvolta attenuare l'azione rigida della deflazione statale, sostituendola in parte. (1). In conclusione, parecchie delle conseguenze temute da una deflazione rigida possono essere attenuate dalla politica bancaria durante il periodo transitorio, che occorre per raggiungere la rivalutazione integrale della carta-moneta.

La banca deve godere, in questo periodo, di una adeguata libertà nella distribuzione del credito; e non deve subire influenze di ordine politico. Allo Stato spetta il controllo sulla politica bancaria, per impedire che venga frustrato nel tutto insieme il piano di rivalutazione.

Invece il compito dello Stato è di adottare, durante il periodo transitorio, una politica rigorosa di economie; poichè è poco probabile che i contribuenti possano sostenere la pressione delle vecchie imposte, che cresce automaticamente a misura che si rivaluta la moneta cartacea, e pagare nuove imposte per sostenere una politica prodiga di spese pubbliche.

Questo è un altro legame necessario che si stabilisce in questo momento tra la politica di risanamento monetario e la politica tributaria.

In conclusione, l'influenza che una politica deflazionista esercita sulla produzione è lontana dall'aver la importanza che

(1) Il che non coincide con la già confutata opinione di coloro i quali ritengono che, se lo Stato riduce la sua circolazione, la emissione bancaria ne prende il posto, come se questa sostituzione fosse una necessità teorica o un diritto della banca!

si è voluto attribuirle. Essa resta come una causa secondaria concomitante, del tutto inadeguata per spiegare la politica prevalsa della stabilizzazione.

§ 245. — Invece, per la circostanza che la deflazione non può essere ignorata dal pubblico — come invece succede spesso della inflazione — avviene che il solo annunzio basta per mettere in moto tutte le forze d'attrito, cioè per provocare la resistenza immediata di tutti gl'interessi contrari.

È qui che si trova la spiegazione adeguata del fatto.

Le banche di emissione che hanno abusato del credito per conto proprio, scontando cambiali non destinate ad essere pagate alla scadenza, non possiedono più la contropartita necessaria per fronteggiare il debito a vista, che hanno verso i portatori di carta-moneta e sono contrarie alla deflazione che porta con sé il ritorno alla convertibilità dei biglietti.

Le banche ordinarie sono contrarie, perchè non troverebbero facile come prima il risconto; e contrari sono i loro clienti, perchè troverebbero più difficile lo sconto; gli imprenditori sono contrari per evitare gli attriti con gli operai; la classe operaia è contraria, perchè restia ad accettare la riduzione attuale dei salari, in vista del futuro crescente potere d'acquisto della moneta; i funzionari dello Stato sono contrari per le medesime ragioni; i contribuenti sono contrari, perchè sono esposti al pericolo di dover pagare le elevate imposte con moneta che va sempre più apprezzandosi. Ad essi volentieri aderisce un governo che non si rassegni alla necessità di ridurre le spese pubbliche.

È questa una spontanea coalizione di interessi che isola e lascia indifeso il gruppo di coloro, il cui interesse preponderante è di essere creditori dello Stato, e spiega perchè la stabilizzazione sia prevalsa nei paesi, in cui la politica monetaria è dominata dai gruppi interessati.

§ 246. — Qualunque sia la politica monetaria adottata dallo Stato per sistemare il prestito contratto in carta-moneta, essa

si riflette su tutti gli altri debiti pubblici esistenti. Poichè, se si rivaluta integralmente il biglietto, si restituisce bensì il valore originario ai creditori antichi, che avevano sottoscritto in moneta aurea, ma si concede un premio ai sottoscrittori di prestiti emessi in regime di moneta cartacea deprezzata. Se, invece, si stabilizza, per esempio, la lira a 30 centesimi-oro, si alleggerisce l'onere finanziario di tutti i debiti ordinari, contratti quando la lira valeva più di 30 centesimi-oro, cioè, si paga di interessi reali e si restituisce di capitale reale meno di quanto si è ricevuto. Similmente, per i prestiti contratti quando la lira valeva 20 centesimi-oro, si aggrava il bilancio di somme maggiori di quelle che si sono ricevute.

Ora, se per ogni contratto dello Stato si conosce l'epoca dell'emissione, l'ammontare sottoscritto e il valore della moneta in cui fu contratto, è facile fare un lavoro di conguaglio, riportandoli tutti al valore aureo.

Per esempio: supponiamo che prima della guerra il prestito sottoscritto in antica moneta aurea ammontasse a 16 miliardi; e che successivamente durante e dopo la guerra si fossero contratti altri tre prestiti di 16 miliardi ciascuno; ma, il primo, quando la moneta era deprezzata del 25 %, il secondo quando lo era del 50 % e il terzo quando lo era del 75 %.

In tutto si ha un debito nominale di 64 miliardi, importanti un carico nominale di interessi al 5 % di 3.200.000.000.

Se lo Stato, tornando alla moneta rivalutata in integro, dovesse pagare 3200 milioni in oro, invece che in carta deprezzata, si avrebbe un aggravio di bilancio notevolmente cresciuto e punto giustificato.

Invece, conservando il valore aureo dell'antico prestito di 16 miliardi, i secondi sedici tradotti in oro equivalgono a 12 miliardi, i terzi equivalgono a 8 miliardi e i quarti a 4. In tutto sono 40 miliardi, con l'onere di 2 miliardi-oro per interessi 5 %.

Quindi, il maggiore onere di bilancio non è dato dalla differenza tra 3200 milioni carta e 3200 milioni-oro; ma dalla differenza tra 3200 milioni carta e 2000 milioni-oro.

Prendendo ad esempio una lira stabilizzata al valore aureo

di 32 centesimi, i 3200 milioni varrebbero $3200 \times 32 = 1,024$ milioni; quindi il maggiore onere della rivalutazione, nell'esempio fatto, sarebbe di 976 milioni-oro.

Aggiungasi che la reale pressione tributaria delle maggiori imposte non potrebbe esser misurata da tutti i 976 milioni, poichè bisognerebbe tener conto, in deduzione, delle compensazioni dirette, che avverrebbero nei bilanci di molti, forse moltissimi, contribuenti.

Infatti, se si suppone un patrimonio composto di terreni e di titoli del debito pubblico, la maggiore imposta di cui sarebbe gravato il reddito fondiario troverebbe una immediata compensazione nel maggior potere d'acquisto dell'interesse che paga lo Stato; e, alla diminuzione del valor-capitale del patrimonio immobiliare corrisponderebbe l'aumento del corso dei titoli del debito pubblico.

Chè, se l'imposta fosse generale così da colpire anche gli interessi del debito pubblico, l'aliquota su tutti i redditi riuscirebbe più tenue e, nel bilancio del possessore di titoli di debito pubblico, la nuova imposta troverebbe immediato compenso nel maggior potere d'acquisto degli interessi che paga lo Stato.

Non si perda di vista che l'operazione mira soltanto a ripartire con la più esatta possibile eguaglianza gli oneri tributari tra i cittadini che sono creditori dello Stato a titolo di prestito concesso, e i cittadini che sono debitori a titolo d'imposte dovute; ma che la politica finanziaria può non mirare esclusivamente a questo fine.

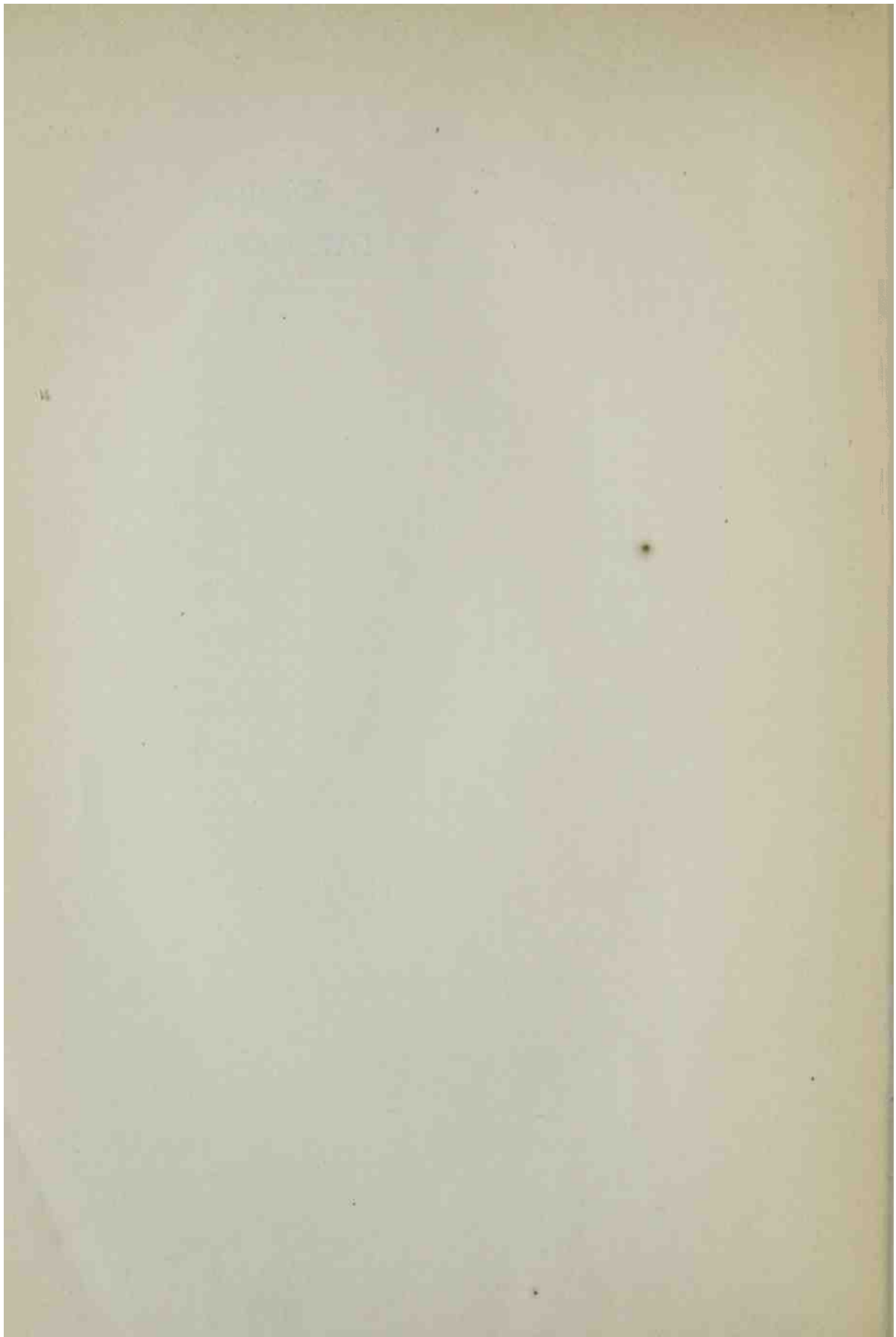
Pertanto, tra rivalutazione e stabilizzazione si pone un problema complesso con elementi di ordine economico e di ordine politico. Molti argomenti si adducono in *difesa* dell'una e dell'altra politica. Ma la teoria non fornisce argomenti in difesa di alcuna delle due; essa analizza e spiega. Ora l'analisi delle forze in contrasto consente di spiegare il risultato che è stato diverso da paese a paese e di arrivare a questa conclusione: che nei paesi, in cui è stata possibile la rivalutazione, lo Stato ha integralmente mantenuti i suoi impegni ed ha ripartito il carico tributario egualmente tra tutti i contribuenti; e che nei paesi

in cui è parso conveniente o necessario di fermarsi — almeno per ora — alla stabilizzazione, lo Stato ha mancato ai suoi impegni ed ha consolidate, a beneficio dei gruppi preponderanti, le sperequazioni dell'inflazionismo.

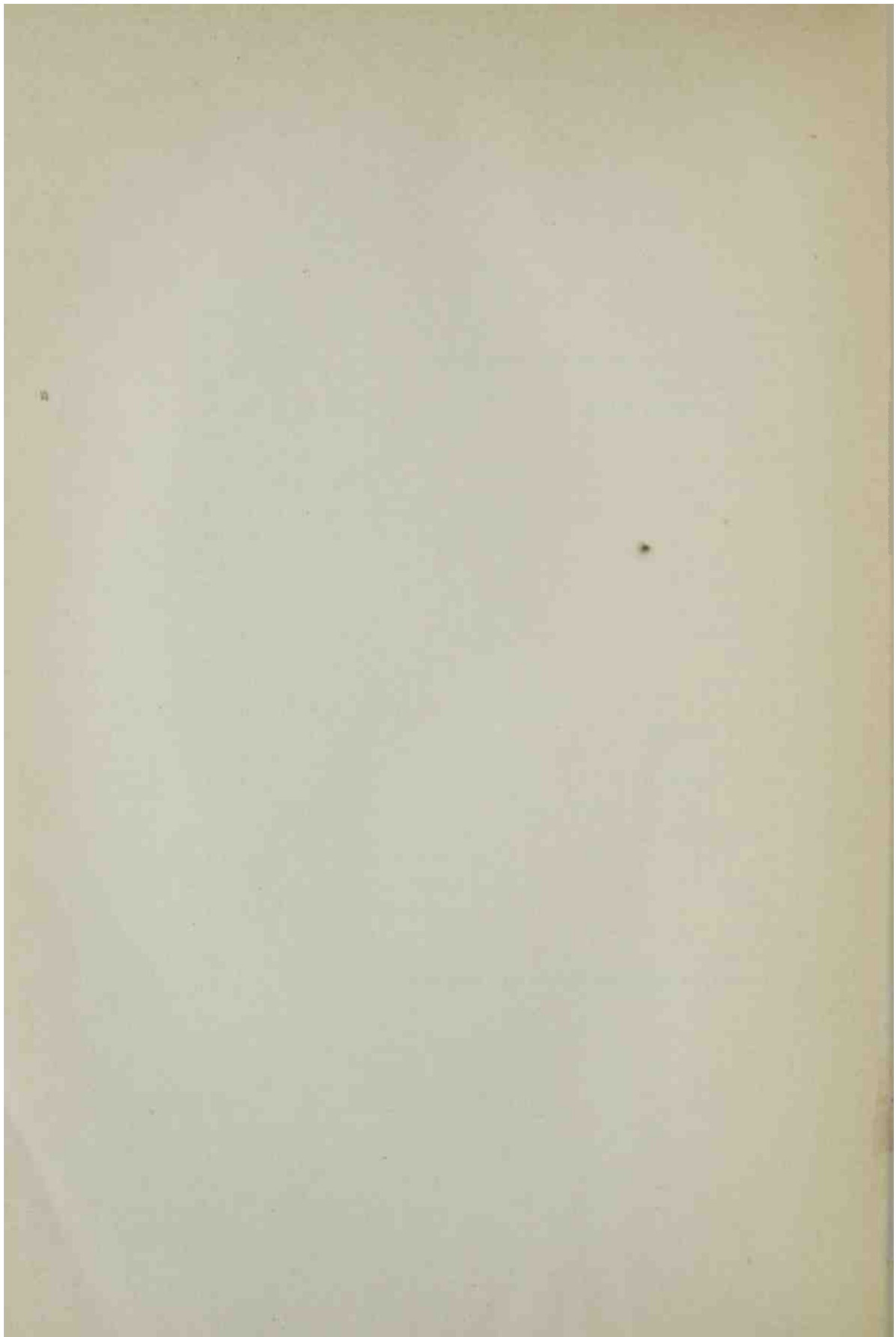
FINE



INDICE
DEI NOMI

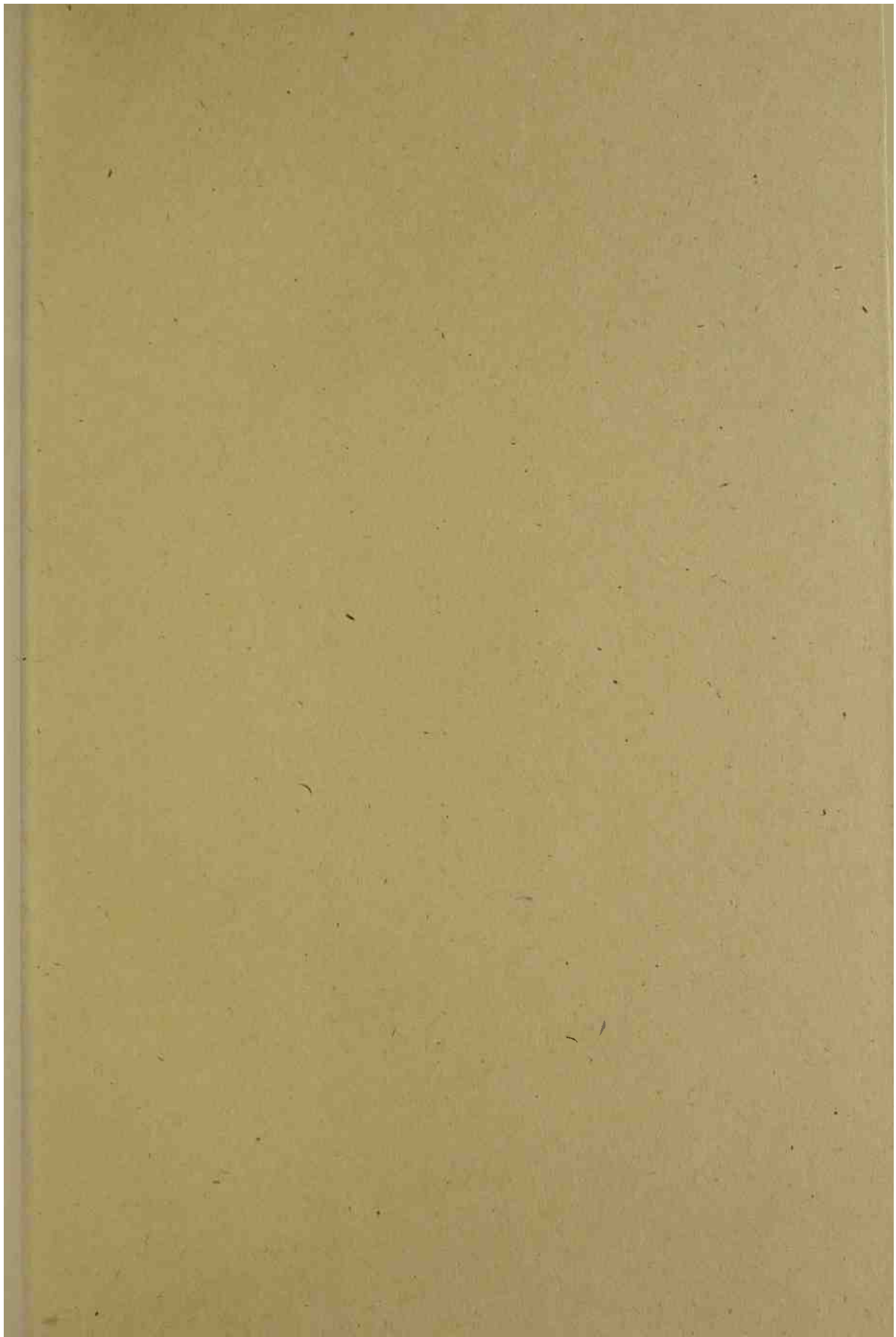


Boiteau	170
Cairnes	6
Catechismo filosofico per uso delle scuole inferiori	96
D'Azeglio Massimo	96
De Viti De Marco, Antonio,	7, 19, 28, 97, 165, 369
Einaudi,	246
Fischer, G. Park,	94
Fisher, Irving,	239
George, Lloyd,	276
Giffen,	170, 173
Guasti, L.,	358
Helvetius,	160
Macaulay,	94
May, Erskine,	34, 40
Mazzola,	170
Messedaglia,	213, 218, 230
Mill, J. S.,	205, 264
Osborn, Lucretia P.,	95
Pantaleoni,	9, 19, 20, 116
Parieu, Esquirou de,	121
Rau,	121
Rogers, Thorold,	94
Say, J. B.,	121
Seligman,	121
Spencer,	6, 154
Wagner,	95
Washington,	95
Zeitschrift des Preussischen Statistischen Landensamts,	171



*FINITO DI STAMPARE
IL 12 MARZO 1934 NELLO
STABILIMENTO DI ARTI
GRAFICHE DELLA
DITTA FRATELLI POZZO
IN TORINO*









PREZZO DEL VOLUME L. 40.