

# STUDI URBINATI/B1

---

STORIA

GEOGRAFIA

# La politica fiscale del quarto ministero Giolitti (1911-14)

di Paolo Giannotti

## I

Giolitti, in occasione dello scioglimento della Camera per l'elezioni del 1913, aveva ribadito nella relazione al re, il suo fermo orientamento in merito ai futuri provvedimenti tributari necessari per far fronte ai disavanzi dovuti alle spese della guerra in Libia.

Le condizioni della nostra finanza – scriveva – sono buone e la grande prova di resistenza data durante tutto il periodo della guerra ha accresciuto il credito dell'Italia, al quale ha potentemente giovato il fatto di non avere mai avuto bisogno di ricorrere al capitale straniero.

Il prodotto delle imposte è in continuo aumento e i bilanci dello Stato, da molti anni, presentano considerevoli avanzi (...).

In ogni caso però, se qualche provvedimento occorrerà per rendere sicuro per gli anni avvenire il pareggio del bilancio dello Stato, che sempre e a qualunque costo va mantenuto intatto, il Governo non dimenticherà l'impegno solennemente preso innanzi alle Camere dei deputati, nella tornata del 31 maggio scorso, di non chiedere nulla alle classi disagiate<sup>1</sup>.

Nella tornata del 31 maggio 1913, infatti, intervenendo sul disegno di legge sulle modificazioni al reclutamento dell'esercito, aveva dichiarato che per le nuove e forti spese faceva affidamento sul «grande aumento naturale» delle entrate; poi

\* *Presentato dall'Istituto di Storia.*

<sup>1</sup> G. Giolitti, *Discorsi parlamentari*, vol. III, Roma 1954, p. 1725.

aveva aggiunto: «Ma, qualora fosse necessario ricorrere ai contribuenti, dichiaro fin da ora che noi non potremo chiedere nulla alle classi disagiate: ma dovremo rivolgerci alla vera ricchezza». E, come dimostrazione di questo suo fermo e preciso indirizzo politico, aveva accettato l'ordine del giorno presentato dall'onorevole G. Alessio, che diceva:

«La Camera confida che qualora occorressero nuove entrate per far fronte ad un aumento di spese militari, il Governo del Re vi provvederà con aumento d'imposte che cadono sulle classi più agiate».

Nelle conclusioni, Giolitti ribadiva:

Questo indubbiamente è il sistema che dovremo seguire. La difesa del Paese interessa egualmente tutte le classi sociali, ma le classi più povere danno già con la leva di terra e con la leva di mare il loro contributo alla difesa del paese. Le classi più agiate hanno il dovere di dare i capitali che a questo scopo occorrono<sup>2</sup>.

Se queste ed altre affermazioni potevano sembrare dettate da calcoli legati all'imminente consultazione elettorale, ad elezioni avvenute però, Giolitti faceva nuovamente ribadire in modo solenne, nel discorso della Corona all'apertura della XXIV legislatura, questi suoi intendimenti, tesi anche ad attuare una più equa distribuzione del carico fiscale<sup>3</sup>.

I nuovi provvedimenti tributari, che Giolitti si accingeva a prendere per l'assoluta precarietà del bilancio (ancora semplicemente anticipati da indiscrezioni giornalistiche), avrebbero dovuto assicurare un certo riequilibrio fra imposizione diretta ed indiretta, una attenuazione del prelievo sui consumi popolari ed un aggravio sui redditi e sui patrimoni. Come in occasioni precedenti, la politica tributaria giolittiana suscitò in ambienti politici e scientifici forti reazioni e decise opposizioni. I critici cercarono soprattutto di dimostrare l'inopportunità e l'inutilità di modificare la ripartizione del carico fiscale tra i vari soggetti sociali, confutando l'esattezza delle valutazioni che in parte stavano alla base di queste proposte e cioè l'eccesso di pressione

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 1632.

<sup>3</sup> *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati (in seguito APC) Legisl. XXIV, 27 novembre 1913. Discorso della Corona, p. XIII.

dei tributi indiretti e la sproporzione tra imposte sui redditi e quelle sui consumi<sup>4</sup>.

2. Di queste posizioni critiche si faceva tra l'altro interprete L'«Economista» di Firenze con alcune note e con un articolo di M. Pantaleoni, autore, qualche anno prima, di un fondamentale studio sulla identità di pressione, a parità di prelievo, tra imposizione diretta e indiretta<sup>5</sup>.

Pantaleoni con vivacità polemica si chiedeva se il sistema tributario «pesi più sui ricchi o sui poveri, o su quelli che stanno in mezzo». E ancora si domandava quali classi avessero contribuito maggiormente all'aumento dell'entrate a partire dai primi esercizi finanziari del secolo. Per comodità esemplificativa, considerava le imposte dirette come «imposte sui benestanti» e le imposte sui consumi come gravanti le classi povere e medio-basse<sup>6</sup>.

Analizzando il gettito dell'imposta di ricchezza mobile riscossa per ritenuta, faceva notare che dal 1902 al 1906 questo era stato di circa 145 milioni all'anno, poi nel 1907 era sceso a 107 milioni e nell'anno successivo a 70 milioni, per risalire nel 1912 a 83 milioni.

<sup>4</sup> Per la politica finanziaria di Giolitti v. nella vasta letteratura: G. Carocci, *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino 1961; P. Frascani, *Politica economica e finanza pubblica in Italia nel primo dopoguerra*, Napoli 1975; A. Aquarone, *L'Italia giolittiana (1896-1915). I: Le premesse politiche ed economiche*, Bologna 1981; G. Sapelli, *Comunità e mercato*, Bologna 1986; P. Frascani, *Finanza, economia ed intervento pubblico dall'unificazione agli anni trenta*, Milano 1988; G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale*, Bologna 1988; P. Favilli, *Il labirinto della grande riforma*, Milano 1990; F. Balletta, *La politica finanziaria in Italia nel primo e nel secondo dopoguerra. L'opera di M. Soleri*, Napoli 1993; V. Zamagni, *Dal centro alla periferia. La seconda rinascita economica dell'Italia (1896-1900)*, Bologna 1993.

<sup>5</sup> Cfr. M. Pantaleoni, *L'identità della pressione teorica di qualunque imposta a parità di ammontare e la sua semeiotica*, in «Giornale degli economisti», marzo 1910, ora in Id., *Studi di finanza e di statistica*, Bologna 1938, p. 109 ss. Per una rassegna critica dell'ampio dibattito cfr. A. Amato, *La pressione comparata della imposta diretta e della indiretta*, in «Rivista di politica economica» 6, 1955, pp. 503 ss. Per il confronto tra le due imposte vedi P. Armani, *La distinzione tra imposte dirette e indirette*, Roma 1957.

<sup>6</sup> M. Pantaleoni, *Che classi pagano le imposte e gli aumenti d'imposta?*, in «L'Economista», 4 gennaio 1914.

Chiedeva polemicamente: «O che siano stati sgravati questi contribuenti ricchi, mentre si aggravavano le imposte sui consumi dei poveri? Neppure per sogno». La minore entrata accertata era dovuta unicamente alla conversione della rendita 5% lordo in 3,50 netto. Senza questa operazione finanziaria le imposte dirette avrebbero reso: per fondi rustici, 82,2 milioni; per fabbricati 108,2 milioni; per ricchezza mobile (ruoli), 245,7 milioni, (ritenuta) 145 milioni; per un totale di 599,1 milioni, compresi 18 milioni di addizionali alla ricchezza mobile.

Proseguendo la sua indagine rilevava che i proventi dei servizi pubblici non erano «di certo pagati dai proletari».

Non sono gli analfabeti – osservava – che scrivono lettere, che spediscono telegrammi, e che usano il telefono. Ma si dirà v'è una controprestazione dello Stato. Certo. Ma, la controprestazione vi è sempre per chiunque paghi una imposta, anche per il proletariato: con questa differenza soltanto a mezzo dello Stato il proletario può avere la prestazione che egli paga, mentre i non proletari farebbero volentieri a meno dei telefoni di Stato, dei telegrafi di Stato e della Posta di Stato, ma non è loro permesso da farne a meno per integrare la spesa dei servizi occorrenti al proletariato e da questi non pagato che in parte con le sue imposte<sup>7</sup>.

Anche per le private che rendevano circa 354 milioni, sottolineava che non potevano considerarsi tutte a carico dei poveri; questi pagavano solo 111 milioni per il lotto e 90 milioni per il sale, cioè 180 milioni, mentre «gli abbienti» pagavano 333 milioni per i tabacchi.

Continuando nella sua analisi, Pantaleoni denunciava anche il «pregiudizio» che le imposte sui consumi fossero soprattutto a carico dei poveri.

Lo saranno – notava – o non lo saranno in via di traslazione; ma qui l'argomento è che lo siano in ordine di percussione diretta, e questo è falso. Chi vorrà sostenere che le imposte di fabbricazione dello zucchero e le altre imposte di fabbricazione..., le dogane (escluso il dazio sul grano), e i dazi sullo zucchero, non siano pagati da industriali e

<sup>7</sup> *Ibid.*

commercianti? Ma, su 679 imposte indirette sui consumi, diciamo 680, i titoli suddetti già formano 360 milioni!<sup>8</sup>

Per Pantaleoni poi, i puri dati non lasciavano dubbi che le tasse sugli affari gravavano la borghesia e non già il proletariato: «Questo ha cessato di essere proletario se paga tasse di successione, 50 milioni, se paga registro, 94 milioni, se paga su concessioni governative, 20 milioni, su ipoteche, 12 milioni. Il bollo è in piccola parte pagato dal proletariato, e sono 85 milioni con altri 27 milioni di tasse in surrogazione di registro e bollo che gravano il borghese»<sup>9</sup>.

Le entrate minori, 265 milioni, «non sono tasse proletarie» (...). Su 265 milioni metteva carico del proletariato solo i circa tre milioni del dazio consumo di Roma e magari altri 18 milioni.

In conclusione, l'illustre economista ammetteva di non saper dare una risposta «al quesito, che classi paghino le imposte e in che misura relativa, né all'altro, se gli aumenti di imposta abbiano pesato più sui ricchi, o su coloro che hanno fortune medie, o sui poveri». Ma comunque sulla base dei dati ufficiali, poteva con sicurezza asserire che non aveva alcuna serietà la tesi di coloro che sostenevano che «i poveri e le classi medie più basse abbiano pagato maggiormente delle altre classi gli aumenti, o abbiano un carico sproporzionato, che richieda una redistribuzione (dei redditi)...».

Insomma Pantaleoni, convinto sin d'ora che «qualunque imbecille può inventare e imporre tasse», riteneva che le vere misure da prendere consistessero nell'operare una drastica riduzione delle spese e nel rimuovere i molteplici intralci alla produzione ed al processo accumulativo che lo Stato aveva creato con la sua prepotente invadenza.

3. Ad analoghe conclusioni giungeva sulla stessa rivista R.A. Murray<sup>10</sup>. La difficoltà di affrontare con equilibrio la questione

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Su R.A. Murray, autore di importanti studi di scienza delle finanze di ispirazione paretiana, cfr. R. Faucci, *La scienza economica in Italia (1850-1943)*, Napoli 1981, p. 100; M. Fasiani, *La teoria della finanza pubblica in Italia*, in M. Finioia, *Il pensiero economico italiano (1850-1950)*, Bologna 1980,

fiscale e le nervose reazioni che essa suscitava, pure in settori lontani dalla politica, sono testimoniate anche dall'intervento di questo studioso, che peraltro nei suoi articoli non era solito assumere toni apertamente polemici.

Anche Murray intendeva contrastare quel «pregiudizio volgare quanto altro mai» che le imposte dirette colpiscono le classi ricche e le indirette quelle povere. In quanto poi alla diversità di pressione, riconosceva che si era perseguito l'obiettivo di mantenere sempre un certo equilibrio tra le due forme impositive, per cui non sembrava essere una scelta opportuna e ragionevole aggravare ora le sole imposte dirette.

...ci sembra chiaro – scriveva – che coloro, i quali, per 'ispirito veramente democratico' sostenessero oggi, dover tendere il governo a premere la mano piuttosto col mezzo delle imposte dirette, che con quello delle indirette, in quanto le prime meglio atte a colpire i ricchi, sosterebbero cosa falsa. E infatti per poter colpire i ricchi piuttosto che i poveri, prima cosa necessaria è che i Signori ricchi ci siano, e che siano in numero e quantità tali, da rendere fondate le speranze che a loro si riferiscono. (...) Orbene qual utile potrebbe ricavare lo Stato, tassando fortemente tali economie ricche? Ben meschino indubbiamente; come meschino sarebbe stato e sarebbe il risultato che i socialisti andavano predicando mediante la spogliazione dei ricchi a favore dei poveri, la quale riuscirebbe a rendere tutti poveri<sup>11</sup>.

Criticava soprattutto quei teorici della finanza che sostenevano un intervento sulle imposte dirette mascherando, «il mai abbastanza raccomandabile amor fraterno per quelli che soffrono, che lavorano», con argomentazioni pseudoscientifiche.

La conclusione era che se era vero che le tasse sugli affari e sui consumi sottraevano quote di capitale disponibile e riducevano la capacità di risparmio, gli stessi fenomeni negativi si verificavano con una forte imposizione sui redditi.

Per il nostro autore non aveva senso trasformare in un feticcio una o l'altra categoria di tributi ed attardarsi ad affrontare

pp. 155 ss.; in particolare C. Cosciani, *Principi di scienza delle finanze*, Torino 1953, pp. 77 ss.

<sup>11</sup> R.A. Murray, *Il sistema tributario italiano e le sue probabili prossime modificazioni*, in «L'Economista», 25 gennaio 1914.

'sentimentalmente' tale questione. La discussione andava spostata su un piano più generale, cioè sulla pressione tributaria complessiva, perché «poco importa di pagare per una o certa forma o specie di imposta, ma di pagare o di non pagare; di pagare più o meno».

In verità Murray, ponendo al centro dell'attenzione solo il tema del rapporto tra l'entità del gettito e il livello del reddito nazionale, non affrontava i nodi delle scelte che il governo stava per prendere, e negava nei fatti (ma anche in campo dottrinale) l'esistenza di un eccesso di pressione delle imposte indirette e quindi la necessità di misure redistributive.

4. Murray più volte aveva fatto esplicito riferimento all'autorità dell'Einaudi, per dare maggior forza alle sue conclusioni. L'economista piemontese, infatti, nello stesso arco di tempo, con quattro lunghissimi articoli sul «Corriere della Sera», con tono pacato ed in modo argomentato, affrontava la polemica sulla ingiusta ripartizione delle imposte e soprattutto sulla presunta e pesante sperequazione dei carichi fiscali tra le classi ricche e i ceti meno abbienti.

Attenendosi ai dati finanziari dell'esercizio 1911-12, chiariva il valore della pressione tributaria, la sua ripartizione sulle diverse classi sociali, l'altezza della sua pressione sulle varie forme di ricchezza. In disaccordo però con l'amministrazione finanziaria e con gran parte degli studiosi, ma in coerenza con la sua concezione della finanza pubblica, classificava tra le imposte dirette anche quelle cosiddette sugli affari (successione, registro, bollo, ecc.), che erano da sempre calcolate tra le indirette<sup>12</sup>.

In tal modo le imposte dirette, sulle successioni e sulla circolazione della ricchezza (affari) davano allo Stato, ai Comuni ed alle Province circa 1200 milioni. All'incirca la stessa cifra di 1200 milioni veniva prelevata con le imposte sui consumi. Il

<sup>12</sup> L. Einaudi, *La ripartizione delle imposte e la pressione tributaria in Italia*, in «Corriere della Sera», 18 novembre 1913. Sul rapporto tra imposte dirette ed indirette e sul 'mito' della progressività a rovescio legato a quest'ultime v. L. Gangemi, *Sulla cosiddetta evoluzione del sistema tributario. Lo sviluppo storico dei rapporti fra imposizione diretta ed indiretta*, in *Studi in onore di G. Luzzatto*, vol. IV, Milano 1950, pp. 66 ss.



prelievo complessivo sul reddito e sui consumi dal punto di vista quantitativo non evidenziava, quindi, alcuna disparità di trattamento tra le due grandi categorie fiscali<sup>13</sup>.

Einaudi concludeva che non c'era urgenza e necessità di attenuare la pressione sui consumi per aggravare quella sui redditi. D'altro canto, calcolato il reddito nazionale sui 12 miliardi, la pressione tributaria risultava di circa il 20%, una percentuale che, data la struttura economica del paese, sembrava un limite difficilmente valicabile.

Che fare? – si chiedeva Einaudi – Aumentare ancora le aliquote delle imposte sui redditi o sui capitali allo scopo di ridurre talune tra le imposte sui consumi, sarebbe un perditempo, poiché non si possono aumentare aliquote già feroci e tra le maggiori che si conoscano al mondo. (...) Il problema non sta nel creare nuove imposte per costringere la borghesia o le classi ricche a pagare. Le classi borghesi e ricche, ogni volta che sia possibile accertarne i redditi, pagano imposte altissime e che la decenza vieta di aumentare<sup>14</sup>.

Per l'influente economista era inutile continuare a legiferare a vuoto su nuove imposte o sull'aumento delle vecchie aliquote, che sarebbero state evase come quelle in vigore: occorreva invece affrontare in modo risoluto il nodo dell'arretratezza ed inefficienza dei metodi di accertamento. In verità da più parti era stato denunciato che la loro inadeguatezza favoriva massicce evasioni, una inesatta determinazione del valore della base imponibile ed in sede di rettifica o di controllo controversie interminabili. In questo quadro per Einaudi, come misure premilari, non erano più rinviabili l'acceleramento dei lavori del nuovo catasto e la revisione generale dei redditi dei fabbricati, dato lo stato anormale degli estimi ormai privi di ogni aderenza con la realtà.

Ma era nell'imposta di ricchezza mobile che il sistema di ac-

<sup>13</sup> Dalle elaborazioni del Repaci risulta che nel 1912-13 le entrate erariali delle imposte sui redditi rappresentavano il 28,79% del gettito totale; le entrate delle imposte sui consumi, compresi i monopoli, il 55,80%; quelle sugli affari il 15,41%; v. F.A. Repaci, *La finanza pubblica italiana nel secolo 1861-1960*, Bologna 1962, p. 98.

<sup>14</sup> L. Einaudi, *art. cit.*

certamento rivelava tutta la sua debolezza<sup>15</sup>. Con il metodo dei ruoli si accertavano 1777 milioni, e il reddito imponibile si riduceva a 944.5 milioni. I contribuenti privati erano 1.212.108 su un totale di 1.300.304, circa il 94% del totale, ma i loro redditi imponibili ammontavano a soli 441,7 milioni, ossia a circa il 47% dell'imponibile globale. Gli enti collettivi contribuenti, invece, erano solo 88.196, ossia circa il 6%, ma il loro reddito imponibile rappresentava il 53% del reddito totale. Risultava che il grosso delle evasioni era rappresentato dalle categorie B e C dei contribuenti privati.

Tra i contribuenti: gli industriali, commercianti ed artigiani, tutti con un reddito superiore a 534 lire, erano soltanto 492.685 e con un reddito totale netto di appena 537 milioni. I professionisti, gli impiegati privati erano solamente 139.652 e l'ammontare dei loro redditi imponibili era di 74,6 milioni<sup>16</sup>.

L'ultimo articolo Einaudi lo dedicava allo studio della pressione delle imposte sui consumi ed alle cause della rottura dell'equilibrio tra quest'ultime e le imposte sui redditi<sup>17</sup>.

In merito alle prime, riteneva «un'esagerazione» l'opinione che esse gravassero solo sulle classi meno abbienti; così non era certamente per i dazi di consumo, il cui provento principale proveniva dal vino e dalle carni, ed anche per i tabacchi.

In sostanza, però, riconosceva che sebbene le due grandi categorie di tributi sul reddito e sui consumi si equivalessero come prelievo, quest'ultimi incidevano di più sui contribuenti. Ma ciò non era imputabile alla struttura armonica ed equilibrata del sistema impositivo, bensì all'onere della protezione che era connessa con l'esazione dei dazi doganali.

<sup>15</sup> L. Einaudi, *Pressione e sperequazione nella imposta italiana sul reddito*, in «Corriere della Sera», 27 novembre 1913; *I risultati ed i difetti della imposta di ricchezza mobile*, ivi, 8 gennaio 1914.

<sup>16</sup> La struttura e i problemi (evasione ecc.) dell'imposta di ricchezza mobile erano stati ampiamente discussi pochi anni prima, vedi tra l'altro J. Tivaroni, *Le imposte dirette sulla ricchezza mobiliare e sul reddito*, Torino-Roma 1904; A. Lia, *L'imposta mobiliare e la riforma dei tributi diretti in Italia*, Torino 1906.

<sup>17</sup> L. Einaudi, *La pressione delle imposte sui consumi*, in «Corriere della Sera», 13 gennaio 1914. Gli articoli ora sono raccolti sotto il titolo unico *La ripartizione delle imposte e la pressione tributaria in Italia*, in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, III (1910-14), Torino 1960, pp. 578 ss.

Il dazio sul grano, quindi, di fatto introduceva una forte sperequazione che rendeva vano l'obiettivo di perseguire l'equilibrata ripartizione del prelievo fiscale. Si conosceva, cioè, la pressione visibile di 2400 milioni, ma non quella invisibile determinata dall'aumento dei prezzi pagati a titolo di sussidio alle varie branche protette dell'agricoltura e dell'industria.

Il nostro sistema tributario – scriveva – sarebbe nelle grandi linee perequato, per la parte visibile, ma gravemente sperequato, per eccesso di peso sui consumi, a causa della pressione invisibile dei dazi doganali e del rimborso pure invisibile, che per tal modo ricevono taluni contribuenti sui redditi<sup>18</sup>.

In senso generale, quindi, rispetto alla richiesta di riforme tributarie o di modifica delle vecchie aliquote, Einaudi sosteneva la priorità, l'urgenza di una revisione accurata dei metodi di accertamento per renderli più rigorosi ed adeguati alla materia imponibile. In relazione alla discussione sempre aperta sui limiti di classe della politica tributaria e delle forme impositive, individuava gli aspetti più discutibili e gravi non tanto nella struttura dei singoli tributi o nel campo specifico delle scelte fiscali, quanto nelle distorsioni indotte da una politica economica e commerciale totalmente errata.

Pertanto, in continuità con la tradizionale impostazione dei liberisti, subordinava il problema tributario alla più generale lotta antiprotezionista. Per Einaudi una riforma del regime doganale in senso liberista avrebbe permesso di superare anche le disfunzioni del sistema fiscale, oltretutto di assicurare un aumento del reddito nazionale e quindi delle entrate statali.

## II

1. Dopo che per mesi nei giornali si erano susseguite indiscrezioni, anticipazioni e smentite, il ministro delle Finanze, Facta, il 3 febbraio 1914, presentava l'atteso disegno di legge concernente i provvedimenti tributari.

Nella relazione introduttiva veniva spiegato subito che le

<sup>18</sup> *Ibid.*

nuove risorse del bilancio erano ricercate «in quei campi nei quali è meno sensibile il peso dei nuovi tributi o del ritocco di quelli esistenti, o perché in essi non sono generi che abbiano carattere di vera necessità, o perché le conseguenze dei ritocchi non sono risentite che dalle classi alle quali è meno contrastata l'agiatezza della vita<sup>19</sup>». E proseguendo nelle brevi annotazioni, il ministro ribadiva i criteri sociali che il Governo aveva seguito nel predisporre queste misure.

Chiedere al paese qualche indispensabile sacrificio senza turbare la sua mirabile ascensione, senza rendere difficili le sue condizioni, senza premere sullo sviluppo del suo lavoro, restringere invece la ricerca delle nuove risorse là ove il contributo ha carattere di concorso volontario da parte dei cittadini, o dove il carico dei tributi trova una più solida e meno avvertita resistenza nelle condizioni economiche del contribuente, e contenere in ogni caso il gravame in limiti circoscritti ed in lieve misura, parvero al Governo principi rispondenti al momento politico ed economico del paese<sup>20</sup>.

2. Il provvedimento senz'altro più importante riguardava l'imposta sulle successioni. Quest'ultima, sotto l'influenza della legislazione inglese e francese, era già stata modificata in modo significativo nel 1902<sup>21</sup>.

La legge 23 gennaio 1902, n. 25, infatti, aveva introdotto in forma limitata il principio della progressività per scaglioni in relazione all'entità della singola quota ereditaria. Fino ad allora l'aliquota applicata era proporzionale e variava solo rispetto al grado di parentela.

L'imposta con tale legge si applicava nella misura fissa di 1 lira, per le successioni fra ascendenti e discendenti in linea retta

<sup>19</sup> *Provvedimenti tributari*, seduta del 3 febbraio 1914, APC. Legisl. XXIV. Sess. 1913-14. Doc. Disegni di legge e relazioni, n. 68.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>21</sup> In Inghilterra la progressività nell'imposta sulle successioni era stata introdotta con la famosa riforma di sir W. Harcourt nel 1894; in Francia, invece, con la legge del 25 febbraio 1901. Per un ampio esame del dibattito scientifico e della legislazione in Europa prima del Novecento cfr. A. Garelli, *L'imposta successoria*, Torino 1896. G. Ricca Salerno, *L'imposta progressiva sulle successioni in Inghilterra e in Francia*, in «Nuova Antologia» 7, 1 aprile 1896, pp. 473 ss.

e fra coniugi, per un valore netto non superiore alle 300 lire. La progressività era molto ridotta per le successioni o donazioni tra parenti stretti; cresceva invece con la lontananza del rapporto di parentela, e iniziava dalla somma di lire 50.000. Per la linea retta, infatti, l'aliquota minima era dello 0,8% (da 301 a 1000 lire) e la massima del 3,60%; per i parenti oltre il sesto grado ed estranei, la minima era del 15%, la massima del 22%.

Le classi di aliquote avevano subito modeste modifiche; erano stati differenziati i gradi di parentela più lontani ed equiparati i successibili oltre il sesto grado agli estranei; per le successioni, donazioni o legati a istituzioni di beneficenza era stata fissata un'aliquota proporzionale del 5%. v. Tab 1.

L'introduzione, per la prima volta, della progressività in una imposta fondamentale aveva suscitato un duro confronto politico e scientifico. Da sempre, infatti, nella letteratura specialistica le imposte di successione a carattere progressivo erano state riprovate come «il primo passo verso il socialismo e il comunismo»<sup>22</sup>. Ma alla fine, grazie all'affermarsi di tendenze più aperte e democratiche sia tra gli studiosi che tra i politici, era prevalso un orientamento favorevole ad una certa perequazione tributaria. In questo senso, poiché le imposte dirette erano reali e non personali e divise in categorie e perciò non adatte al sistema progressivo, l'intervento sulla successoria veniva presentato come il più opportuno per tentare di realizzare una distribuzione dei tributi meno gravosa per i ceti popolari<sup>23</sup>.

Le aliquote si applicavano non sul valore globale dell'asse

<sup>22</sup> Cfr. A. Wagner, *La scienza delle finanze*, in «Biblioteca dell'economista, serie terza, vol. X, Parte II», Torino 1891, p. 1031.

Per l'opposizione a queste imposte vedi P. Leroy-Beaulieu, *Trattato di scienza delle finanze*, I, in «Biblioteca dell'economista, serie terza, vol. X, parte I», Torino 1906, p. 303 ss. L'autorevole economista francese, tra l'altro, esamina in termini più che allarmati un opuscolo di K. Kautsky. Il dibattito sull'importanza dell'imposta progressiva nel socialismo italiano è ricostruito ampiamente in P. Favilli, *Il labirinto della grande riforma*, Milano 1990, pp. 161 ss.

<sup>23</sup> Nella letteratura scientifica italiana sosteneva la progressività nella successoria, con argomentazioni veramente ardite per il tempo, M. Pescatore, *La logica delle imposte*, Torino 1867, pp. 201 ss. Nel 1889 il ministro delle Finanze, Grimaldi, presentava un disegno di legge, che non venne accolto, in cui si introduceva la progressività nella successoria. v. A. Plebano, *Storia della fi-*

ereditario, ma solo sulle quote ereditarie, e cioè solo nell'ambito di ciascuno degli scaglioni in cui era suddiviso il valore della quota<sup>24</sup>. Per evitare frodi dovevano entrare a far parte dell'imponibile tutte le donazioni fatte in vita dall'autore della successione all'erede o al legatario. La riforma del 1902, in sostanza, mirava ad un più razionale ordinamento dell'imposta, non ad un suo inasprimento. La maggior parte dei beni ereditari veniva trasmessa in linea retta ed era soggetta ad aliquote basse, ed anche le quote oltre il milione pagavano solo nominalmente il 3,60%.

In verità la progressività aveva una scarsa applicazione per l'evidente esiguità dei valori successori. Nell'esercizio finanziario 1907-8 (ma i dati potrebbero riferirsi anche agli anni precedenti), le quote di eredità e dei legati entro le 50.000 lire raggiungevano per numero il 99% e per valore il 62% del totale; la maggior parte delle quote oltre le 50.000 lire era compresa tra questa cifra e le 250.000 lire, in valore rappresentavano il 21% del totale; globalmente le quote superiori alle 50.000 lire erano in rapporto al numero l'1% ed in rapporto al valore il 36%.

Il Graziani, in un rapido esame del tributo successorio, dopo aver sottolineato la rilevanza degli sgravi introdotti rispetto alle 'medie fortune' scriveva:

Ciò spiega come l'incremento fiscale sia stato di gran lunga inferiore ai 4,6 milioni annui previsti dal Governo ed ai 3 milioni anche presagiti dalla commissione parlamentare. Per istituire il raffronto esatto bisogna considerare quale sarebbe stato il gettito fiscale, applicando i saggi d'imposta anteriori alla legge del 1902 e quale fu applicando i saggi in vigore. Si trova che il maggior beneficio dell'erario fu al massimo di circa 1 milione e mezzo nel 1905-06 e nel 1906-07, nel 1907-08

*nanza italiana nei primi quarant'anni dell'unificazione*, ristampa a cura di S. Buscema, vol. I, Padova 1960, p. 44. G. Parravicini, *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia*, Torino 1958, pp. 199 ss. APC, sess. 1889, Stamp. 43.

<sup>24</sup> L'aliquota aumentava all'aumentare dell'imponibile, ma gravava solo sul valore che superava il limite dello scaglione precedente. Un trasferimento in linea retta di 50.000 lire avrebbe pagato: sulle prime 300 lire la tassa fissa di una lira; da L. 301 a 1000 la tassa proporzionale dello 0,80% e cioè lire 5,6; da L. 1001 a 50.000 la tassa proporzionale dell'1,60% e cioè lire 784. In totale L. 790,6.

TAB. 1.

Grado di parentela	Per ciascuna frazione di quota individuale ereditaria, donazione o legato							
	Fino a L. 300	Da L. 301 a 1.000	Da L. 1.001 a 50.000	Da L. 50.001 a 100.000	Da L. 100.001 a 250.000	Da L. 250.001 a 500.000	Da L. 500.001 a 1 milione	Oltre 1 milione
fissa								
Fra ascendenti e discendenti	1 -	0,80%	1,60	2 -	2,40	2,80	3,60	3,60
Coniugi	1 -	3%	4,50	5 -	5,40	5,80	6,20	6,60
			Da L. 100 a 50.000					
Fratelli, sorelle	-	-	7%	7,50	8 -	8,50	9,25	10 -
Zii, nipoti	-	-	8,50	9,25	10 -	11 -	12 -	13 -
Prozii, pronipoti	-	-	10 -	10,80	11,60	12,60	13,80	15 -
Parenti fino al 6° grado	-	-	12,50	13,50	14,50	15,70	16,80	18 -
Parenti oltre il 6° grado	-	-	15%	16,30	17,60	19 -	20,50	22 -
Istituti di beneficenza	-	-			Tassa proporzionale del 5%			

fu di lire 732,356, e nel 1910-11 di sole 572.382 lire. (...) Nel 1891-92 le imposte di successione dettero un provento fiscale superiore quasi del 70% a quello del 1873, mentre nell'ultimo decennio si ha una stazionarietà di prodotto con lieve accenno di ripresa ascendente; nel 1908-9 il gettito fu di 40,8 milioni. La Legge del 1902 concesse anche dilazioni al pagamento delle imposte ereditarie sugli immobili; per la valutazione di questi sancì nuove norme non ancora applicate e forse non applicabili per la difficoltà di capitalizzare gli estimi catastali; mentre il sistema delle stime e degli accordi amichevoli dà risultati soddisfacenti. Ma certo sfuggono valori mobiliari in forte misura; si sa che la ricchezza mobiliare si va fortemente sviluppando ed invece nell'esercizio 1908-09 la quantità accertata agli effetti dell'imposta successoria sta in proporzione all'immobiliare come 1 a 22, ed anzi le attività mobiliari presentano un decremento progressivo dal 1905-1906: furono dichiarati meno di 110 milioni di titoli pubblici; mentre anche calcolando a 10 miliardi il totale dei titoli interni, si dovrebbe almeno tassare una quantità doppia annua, tenendo conto delle donazioni<sup>25</sup>.

La legge del 1902 aveva anche tentato di risolvere il grave problema della precarietà del sistema di accertamento. Aveva previsto, infatti, la costituzione in ogni provincia di Commissioni per fissare delle tabelle di valori unitari per la determinazione del valore venale degli immobili trasferiti; il funzionamento delle Commissioni, però, era stato subordinato alla formazione del catasto geometrico estimativo, per cui di fatto, data la lentezza con cui procedevano le operazioni catastali, continuarono ad essere applicati i vecchi criteri empirici ed incerti di valutazione e di stima. Rispetto ai titoli e valori mobiliari le condizioni di accertamento e di controllo delle evasioni rimasero di totale insufficienza.

La riforma del 1902 aveva dato un risultato assolutamente

<sup>25</sup> A. Graziani, *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino 1911, pp. 554-5. Per il fenomeno dell'evasione in questa imposta cfr. A. Contento, *Sulla ripartizione territoriale della ricchezza privata in Italia*, in «Giornale degli Economisti», giugno 1914, pp. 479 ss.; A. Contento, *Sull'evasione nelle trasmissioni gratuite mobiliari*, in «Giornale degli Economisti», dicembre 1916, pp. 542 ss.; A. Contento, *Sull'evasione nelle trasmissioni a titolo gratuito*, in «Giornale degli economisti», ottobre 1916, pp. 365 ss.

G. Borgatta, *L'evoluzione dell'imposta successoria in Italia*, in «Il Contribuente italiano», ottobre 1920. E l'importante C. Gini, *L'ammontare e la composizione della ricchezza delle nazioni*, Torino 1962, pp. 208 ss.



deludente. Nell'esercizio 1909-10 la direzione generale delle tasse sugli affari, dopo aver svolto un'approfondita analisi per valutare sia il gettito che si sarebbe ottenuto se fosse rimasta in vigore la tariffa del 1897, sia l'apporto della tariffa del 1902 all'aumento del introito dell'imposta, era giunta a conclusioni estremamente critiche. In questa tabella, per ogni grado di parentela vengono indicate le differenze in più o in meno ottenute con la riforma del 1902 in confronto di ciò che si sarebbe avuto con la vecchia tariffa. v. Tab. 2.

Gli scarsi risultati finanziari della riforma sono evidenziati dall'insignificante incremento medio nel settennio di sole 670.649 lire<sup>26</sup>.

3. Giolitti, che già in precedenza aveva cercato di introdurre alcune misure per rendere più produttivo ed incisivo il prelievo successorio, ora riprendendo proprio alcuni elementi presenti nel suo vecchio disegno di legge in materia di riforma tributaria (1909), riproponeva: una accentuazione della progressività; la soppressione delle agevolazioni per le quote ereditarie superiori alle 10.000 lire, che per legge potevano essere applicate solo alle quote fino a 1000 lire; la parificazione dei parenti dal quarto al sesto grado con gli eredi oltre quest'ultimo grado e gli estranei; la modificazione delle tariffe sulle quote maggiori<sup>27</sup>. Del suo vecchio progetto lasciava cadere però l'elemento più importante e cioè le misure per migliorare l'accertamento, che allora erano state aspramente criticate da Luzzatti ed Einaudi come «strumenti inquisitori e congegni di tortura del contribuente»<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> La tabella è presa da APC. Legisl. XXIII, Sess. 1909-10. Doc. Disegni di legge e relazioni, n. 282 A e 282 bis A, p. 16.

<sup>27</sup> Giolitti aveva già fatto presentare nel 1893 dal ministro delle Finanze, Gagliardo, un disegno di legge sulle tasse di registro e manomorta, che prevedeva un'innovativa riforma dell'imposta successoria a carattere progressivo, ma il progetto non venne discusso. APC, Legisl. XVIII-1. Sessione 1892-93. Doc. Disegni di legge e relazioni, n. 286. Successivamente nel 1909 aveva presentato, di concerto con il ministro delle Finanze Lacava, dei provvedimenti di riforma fiscale che modificavano sostanzialmente anche l'imposta sulle successioni cfr. APC. Legisl. XXIII, Sess. 1909. Doc. Disegni di legge e relazioni, n. 236.

<sup>28</sup> B. Griziotti, *La riforma dell'imposta progressiva sulle successioni*, in «Critica Sociale», 1 ottobre 1910.

TAB. 2.

Esercizio	Linea retta	Coniugi	Fratelli e Sorelle	Zii e Nipoti	Prozii e Pronipoti	Parenti fino al 6° grado	Parenti oltre il 6° grado ed estranei	Totale
1902-903	- 232,487	- 315,192	+ 125,493	+ 202,691	+ 168,682	+ 114,608	+ 320,100	+ 353,920
1903-904	- 300,973	- 344,224	+ 234,052	+ 190,761	+ 296,521	+ 12,081	+ 216,838	+ 305,056
1904-905	+ 96,429	- 234,022	+ 191,287	+ 359,667	+ 169,021	+ 51,765	+ 863,181	+ 1,002,278
1905-906	+ 85,391	- 366,766	+ 186,291	+ 283,843	+ 178,786	+ 70,208	+ 564,535	+ 1,497,328
1906-907	+ 509,362	- 365,000	+ 298,725	+ 415,982	+ 230,482	+ 25,812	+ 343,699	+ 1,468,062
1907-908	+ 161,139	- 403,828	+ 197,103	+ 208,488	+ 243,405	+ 59,128	+ 223,868	+ 689,303
1908-909	+ 269,967	- 406,801	+ 210,840	+ 273,677	+ 158,608	+ 38,071	+ 187,994	+ 732,316
Totali	+ 588,828	- 2,465,813	+ 1,143,796	+ 1,935,505	+ 1,454,505	+ 371,673	+ 2,720,215	+ 6,048,283
Media del settennio	+ 84,118	- 352,263	+ 206,256	+ 276,444	+ 207,786	+ 53096	+ 338,602	+ 864,040

La legge del 1902 non era riuscita a garantire un maggiore introito. In realtà il limite di 50.000 lire, da cui partiva la scala della progressività, rimaneva troppo alto rispetto alle singole attribuzioni successive. Vuoi per evitare la progressività, vuoi come dato reale, ancora nell'esercizio 1911-12, le quote fra lire 1 e 50.000 rappresentavano il 99,20% del numero e il 62,41% del valore totale, mentre le devoluzioni eccedenti ciascuna le 50.000 lire non figuravano che per lo 0,49% del numero e per il 35,79% del valore complessivo.

Il ministro delle Finanze, Facta, per rendere più efficace e più aderente alla consistenza dei trasferimenti il tributo, abbassò il limite da cui partire per applicare la progressività e cioè da 30.000 lire per le successioni in linea retta, fra coniugi e tra fratelli e sorelle; da 20.000 lire per le altre devoluzioni ereditarie.

Veniva ancora confermata l'esenzione fino a lire 100; e specificato che l'agevolazione sulle prime 1000 lire riguardava solo le frazioni ereditarie che non superavano le 10.000 lire.

Seguendo un indirizzo politico che tendeva ad una certa limitazione del diritto ereditario, che aveva già trovato accoglienza nella legislazione francese e tedesca, il provvedimento prevedeva la parificazione tributaria di tutti i parenti oltre il quarto grado. Veniva, cioè, considerata superata la legge in vigore per cui i parenti in quarto, quinto e sesto grado erano soggetti ad una tassa a parte; era sembrato più giusto, come sosteneva anche Nitti, estendere ai successibili oltre il quarto grado di parentela il trattamento tributario stabilito per i parenti oltre il sesto grado e per gli estranei.

Anche rispetto alle tariffe venivano introdotti degli inasprimenti. Fino al limite delle 30.000 lire le aliquote erano: 1,60% tra ascendenti e discendenti in linea retta; 4,50% tra coniugi; 7% tra fratelli e sorelle; sul nuovo scaglione dalle 30.000 alle 50.000 lire le aliquote salivano all'1,80%, al 5% e al 7,50%. Poi la scala progressiva, per le stesse linee ereditarie tra 50.001 a 100.000 lire, saliva dal 2% al 2,25%; tra 100.001 a 250.000 lire dal 2,40% al 3%; tra 250.001 a 500.000 lire ecc. Per le altre categorie di successibili, per le prime 20.000 lire le aliquote non erano modificate ma a partire dal nuovo gruppo imponibile da 20.000 a 50.000 lire i ritocchi variavano secondo i gradi di parentela e il valore della quota ereditaria in modo tale che l'aliquota minima

in vigore dell'8,50% saliva al 9% e la aliquota massima aumentava dal 22% al 27%<sup>29</sup>. v. Tab. 3.

Queste variazioni autorizzavano a prevedere un maggior gettito di circa 4,5 milioni.

4. Ma il provvedimento senz'altro più importante ed innovativo, di una forte valenza redistributiva, era la tassa complementare progressiva sul valore globale netto dei trasferimenti a titolo gratuito, sia per causa di morte, come per atto fra i vivi. Ne erano esenti i patrimoni fino alla somma di lire 10.000

La relazione ministeriale, a spiegazione di questa profonda innovazione, che aveva suscitato subito un vivissimo allarme, chiariva:

Che i capitali, l'esistenza dei quali è rivelata in occasione di una denuncia di successione o di un trasferimento a titolo gratuito, debbano essere considerati in sé stessi e subiscano, a profitto dello Stato, un prelevamento graduato in ragione della loro massa totale, e diverso da quanto colpisce l'emolumento personale, cioè l'arricchimento di ciascuno degli eredi o donatari<sup>30</sup>.

In sostanza, con l'introduzione di questa nuova e contrastatissima forma di prelievo, la disciplina dell'imposta di successione si imperniava su due distinti tributi, entrambi a carattere progressivo: il primo colpiva l'intero asse ereditario globale netto, il secondo le singole quote ereditarie ed i legati.

A differenza dal sistema francese, per evitare l'evasione sotto forma di anticipate successioni, per evitare il frazionamento del patrimonio con più passaggi a titolo gratuito, in modo tale che la parte residua successoria sottostasse ad una aliquota di misura inferiore, l'imposta complementare era estesa anche alle donazioni e liberalità per atti fra vivi. Quest'ultime poi concorrevano alla formazione del valore globale dell'asse ereditario, su cui complessivamente veniva calcolata l'imposta, con la deduzione delle tasse già pagate sulle donazioni e liberalità precedenti. Per

<sup>29</sup> Cfr. anche *I Provvedimenti tributari del Governo*, in «La finanza italiana», 14 febbraio 1914.

<sup>30</sup> APC. Legisl. XXIV, Sess. 1913-14, n. 68, cit., p. 5.

TAB. 3.

Grado di parentela fra gli autori delle successioni o donazioni e gli eredi, legatari o donatari	Fino a lire 30.000	Da lire 30.001 a 50.000	Da lire 50.001 a 100.000	Da lire 100.001 a 250.000	Da lire 250.001 a 500.000	Da lire 500.001 a 1.000.000	Da lire 1.000.001 a lire 2.000.000	oltre lire 2.000.000
Tra ascendenti e discendenti in linea retta	1.60	1.80	2.25	3.	3.75	4.50	5.25	6.
Tra coniugi	4.50	5.	5.50	6.25	7.	8.	9.	10.
Tra fratelli e sorelle	7.	7.50	8.	8.75	9.50	11.	12.50	14.
	-----	-----						
	fino a lire 20,000	da lire 20,001 a lire 50,000						
	-----	-----						
Tra zii e nipoti	8.50	9.	9.75	10.50	12.	13.50	15.	17.
Tra pro-zii e pronipoti e tra cugini germani	10.	11.	12.	13.50	15.	17.	19.	21.
Tra altri parenti ed estranei	15.	16.	17.	19.	21.	23.	25.	27.

TAB. 4.

è compreso	fra	L.	10,001	e	L.	50,000	1	per cento
id.	fra	»	50,001	e	»	100.000	2	id.
id.	fra	»	100,001	e	»	250.000	3	id.
id.	fra	»	250,001	e	»	500.000	4	id.
id.	fra	»	500,001	e	»	1 milione	5	id.
Trasferimento il cui ammontare complessivo e superiore ad 1 milione							6	id.

il pagamento, mentre la legge in vigore concedeva la dilazione solo in relazione ai valori immobiliari, ora era concessa la rateazione, per la totalità dell'imposta in cinque anni, con la corresponsione dell'interesse scalare del tre e mezzo per cento. Infine, prevedendo un ulteriore aumento delle evasioni, realizzate con vendite simulate fra ascendenti e discendenti, fra coniugi, fra parenti fino al terzo grado, poiché da 100.000 lire in su le aliquote della normale aggiunte a quelle della complementare superavano l'aliquota della tassa sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, si richiedeva di percepire, in occasione della registrazione degli atti, la tassa di registro dovuta per i trasferimenti a titolo gratuito in rapporto ai gradi di parentela. v. Tab. 4.

Questo sistema di progressione era indubbiamente più sfavorevole per il contribuente: le aliquote seguivano una progressione per classi, cioè si applicavano su tutto l'ammontare del patrimonio ereditario corrispondente al valore di ciascuna classe. La previsione che se ne traeva indicava un nuovo introito di circa 17,6 milioni.

Questo nuovo ordinamento del tributo successorio rappresentava senz'altro una grossa novità, ma nelle sue linee generali era già operante in vari paesi europei. Ad esempio in Inghilterra, il prelievo sui cespiti caduti in successione era imperniato su due tributi: 1) *estate duty*, che colpiva il patrimonio totale netto dell'eredità, con un'aliquota progressiva dall'1% al 15% con esenzioni delle masse ereditarie non superiori alle 100 sterline; 2) *Legacy and succession duty* che colpiva con saggio proporzionale le singole quote ereditarie. Anche il Governo francese aveva fatta propria questa soluzione con il disegno di legge del 6 novembre 1913, che però non venne discusso.

5. Il disegno di legge introduceva delle modificazioni anche alle tasse di bollo. In questo caso un lieve aumento di 5 centesimi toccava le tasse fisse di bollo sugli atti civili, giudiziari ed amministrativi e le tasse fisse per concessioni governative non inferiori a 60 centesimi. L'aumento andava da L. 0,60 a L. 0,65; da L. 1,20 a L. 1,25; da L. 1,80 a L. 1,90; da L. 2,40 a L. 2,50; da L. 4,80 a L. 5; da L. 6 a L. 6,30; da L. 10 a L. 10,50; da L. 12 a L. 12,60.

Si trattava in sostanza dell'integrazione delle frazioni centesimali che derivavano dalla applicazione dell'addizionale pro-terremoto del 1909. Da tali arrotondamenti si stimava una maggiore entrata di circa 1,6 milioni.

Il disegno di legge affrontava anche il controverso nodo del regime fiscale delle cambiali, non più modificato dopo l'infelice tentativo del 1907. In quell'anno, infatti, dietro forti pressioni degli ambienti commerciali, fu fatta approvare la legge 31 dicembre 1907, n. 804, che riduceva la tassa di bollo sulle cambiali addirittura alla metà di quella che era in vigore e cioè a 6 centesimi per ogni cento lire o frazione di cento lire (12 centesimi per le cambiali con scadenza superiore a sei mesi) ed esentava le cambiali dalla tassa fissa di quietanza. Per l'erario questa variazione aveva comportato una perdita di circa 4 milioni.

Il nuovo disegno di legge fissava per le cambiali, gli effetti di commercio, le fatture accettate con obbligo di pagamento a termine questa nuova tassa graduale: fino a 100 lire, centesimi 10; da lire 100 a lire 1000 per ogni cento lire o frazione di cento lire, centesimi 10; da lire 1000 a 5000 per ogni cinquecento lire, centesimi 50; da oltre 5000 per ogni mille lire o frazione di mille, 1 lira. Per le cambiali con scadenza superiore a sei mesi e per quelle in bianco le tasse erano raddoppiate. Con queste modifiche veniva previsto un maggior prodotto erariale di circa 6,6 milioni<sup>31</sup>.

Sempre in relazione alle tasse di bollo veniva modificato

<sup>31</sup> Per alcune critiche tecniche e per la riconferma delle ragioni della legge del 1907 cfr. *I progetti per la tassa di negoziazione e per le tasse di bollo*, in «La Finanza italiana», 28 febbraio 1914; *Ancora il bollo sulle cambiali*, ivi, 2 maggio 1914.

anche il tributo sul prodotto lordo dei pubblici spettacoli<sup>32</sup>. In questo settore era stata tollerata una palese evasione; in particolare emergeva che i cinematografi concorrevano alla formazione dell'introito fiscale in modo assolutamente insufficiente rispetto alla loro recente espansione ed alla loro potenzialità. In verità gli strumenti di accertamento diretto del prodotto lordo quotidiano erano inadeguati ed inefficaci. Venne proposto, perciò, per i soli cinematografi, di introdurre una vera e propria tassa di bollo sui biglietti, da riscuotersi in modo virtuale, con un sistema di accertamento che escludeva le convenzioni con i concessionari. Il tributo, non volendo colpire i cinematografi popolari di periferia, partiva dal prezzo dei biglietti di 15 centesimi; poi aveva questo andamento: 5 centesimi per biglietti da 15 a 50 centesimi; 10 centesimi per biglietti da 50 centesimi ad 1 lira; 20 centesimi per prezzi oltre 1 lira. La tassa veniva applicata in modo virtuale, calcolando invariabilmente il numero dei biglietti sui due terzi di posti di cui il locale era dotato, moltiplicato per il numero delle rappresentazioni giornaliere. Infine, per risolvere il controverso problema dell'accertamento, era stato deciso di ricorrere all'obbligo della denuncia mensile del numero delle rappresentazioni giornaliere e dei prezzi, con il pagamento anticipato della tassa per un mese. Come per la legge in vigore, metà dei 19 milioni di maggior gettito previsto doveva essere devoluta ai Comuni.

Gli esercenti avevano criticato questa soluzione, preferendo il sistema d'abbonamento o i biglietti bollati dallo Stato.

6. Tra le imposte in surrogazione del registro e del bollo, particolare rilevanza aveva la tassa di negoziazione, una forma di imposizione surrogatoria sui titoli e valori industriali e commerciali che, avendo bisogno di una rapida circolazione, non potevano essere soggetti senza gravi inconvenienti alle formalità delle imposte sui trasferimenti di beni. La surrogazione avveniva mediante il pagamento annuale di un tributo per ogni migliaio di lire sull'effettivo valore dei titoli.

<sup>32</sup> La tassa sul prodotto lordo era stata introdotta nel 1868, in surrogazione della tassa di bollo sul prezzo dei biglietti d'ingresso, delle sedie, palchi, dei posti riservati ecc. dei teatri e altri luoghi chiusi in cui si davano spettacoli.



Con la legge 23 gennaio 1902, n. 25, per considerazioni di ordine finanziario, ma anche ai fini di una moralizzazione delle società per azioni, era stata favorita la trasformazione dei titoli al portatore in titoli nominativi, portando l'aliquota della tassa di negoziazione dall'1,80 al 2,40 per mille per i titoli al portatore emessi dalle società commerciali e dalle civili costituite come società per azioni; mentre per titoli nominativi l'aliquota era rimasta invariata all'1,80 per mille.

Con tale soluzione il ministro delle Finanze aveva cercato anche di trovare un compenso, per quanto limitato, alla tassa sulle successioni, che dalla ricchezza mobiliare era evasa «in misura impressionante» con un danno erariale valutato in parecchi milioni<sup>33</sup>.

Nel 1902 era stato calcolato che il valore complessivo dei titoli al portatore ammontava a circa cinque miliardi; detraendo da questi, i titoli di proprietà di enti morali o manomorta, e quelli collocati all'estero rimanevano circa tre miliardi di titoli al portatore, che avrebbero dovuto dar luogo ad un movimento annuo di trasferimento per successioni valutabile a circa 85 milioni, mentre i valori rappresentati da capitali mobiliari, annualmente colpiti dalla tassa sulle successioni, ammontavano appena a 25 milioni<sup>34</sup>.

Nonostante queste modifiche sia l'obiettivo della trasformazione in nominativi dei titoli al portatore, sia quello del loro assoggettamento all'imposta successoria furono completamente mancati.

Nel 1909 il problema veniva ripreso nel disegno di riforma tributaria Lacava-Giolitti, nella cui relazione si riconosceva esplicitamente:

Quando agevolmente i titoli al portatore si sottraggono alle tasse di successione e di donazione, con una perdita sensibile per l'Erario dello Stato. Esistono dunque ancora ragioni d'indole giuridica ed economica

<sup>33</sup> APC. Legisl. XXIV, Sess. 1913-14, n. 68, cit., p. 13.

<sup>34</sup> APC. Sess. 1900-02, Stampato 329, all. C. p. 40. Cfr. l'importantissimo studio di A. Cabiati, *La nominatività dei titoli al portatore e l'imposta di successione*, in «La Riforma Sociale» 11, novembre 1912, pp. 769 ss.; A. Bernardino, *Intorno all'evasione dell'imposta sui trasferimenti della ricchezza mobiliare e ai rimedi per fronteggiarla*, in «Il Contribuente italiano» 11-12, 1919.

che convincono della necessità di nuove disposizioni, che valgano ad indurre i possessori dei titoli al portatore delle Società per azioni a convertirli in titoli nominativi o ad assicurare un qualche compenso per la tassa dei passaggi gratuiti che lo Stato viene a perdere<sup>35</sup>.

I titoli al portatore continuavano ad essere largamente preferiti ed il loro valore, denunciato ai fini del prelievo sui trasferimenti a titolo gratuito, scendeva costantemente.

Il valore lordo ereditario nell'esercizio 1909-10 ammontava a 1233 milioni; nel 1911-12 a 1307 milioni; nel 1912-13 a 1315 milioni. Il valore dei titoli al portatore denunciati risultava negli stessi anni rispettivamente di 38,8 milioni; 32 milioni; 25,8 milioni. In quel giro d'anni, calcolando in 10 miliardi il valore dei titoli al portatore e in 40 anni l'intervallo ereditario, secondo calcoli attendibili ne avrebbero dovuto essere denunciati annualmente più di 200 milioni<sup>36</sup>. v. Tab. 5.

Giolitti, riprendendo in parte il suo vecchio progetto di riforma del 1909, per favorire in modo più accentuato la trasformazione dei titoli in nominativi, proponeva due soluzioni, e cioè un ulteriore aumento dell'imposta di negoziazione sui titoli al portatore e una diminuzione di quella sui titoli nominativi; pertanto l'aliquota del 2,40 per mille era elevata al 3 per mille; l'aliquota dell'1,80 per mille era ridotta all'1,50 per mille. Da queste variazioni veniva calcolato un beneficio erariale di 2,6 milioni.

7. Di certo non poteva sfuggire al fisco la rapida diffusione dei mezzi di trasporto a motore. Già nel 1905, una legge riassorbiva precedenti disposizioni e riordinava le tasse sulla circolazione degli autoveicoli. Dopo una nuova legge nel dicembre 1909, il Governo ritornava sulla materia:

L'amministrazione finanziaria – affermava la relazione – ha seguito con assidua attenzione il costante moltiplicarsi delle vetture automobili sia per uso di trasporto urbano, sia e più per viaggio, e il loro progressivo perfezionamento in tutte le parti delle quali si compongono e nel finimento della carrozzeria, ed ha potuto convincersi che la vettura auto-

<sup>35</sup> APC. Legisl. XXIII, Sess. 1909. Doc. Disegni di legge e relazioni, n. 236, p. 29.

<sup>36</sup> A. Bernardino, *art. cit.*, p. 21.

TAB. 5.

Esercizio	Valore lordo ereditario	Valore dei titoli nominativi denunciati	Percentuale
1	2	3	4
1908-'09	1.116.785.213	105.018.041	0.094
1909-'10	1.233.639.144	148.721.588	0.120
1910-'11	1.251.660.278	139.049.379	0.111
1911-'12	1.307.850.860	151.487.505	0.115
1912-'13	1.315.948.328	155.009.602	0.118
1913-'14	1.352.642.474	173.687.602	0.128

  

Esercizio	Valore lordo ereditario	Valore dei titoli al portatore denunciati	Percentuale
1	2	3	4
1908-'09	1.116.875.213	35.181.245	0.031
1909-'10	1.233.639.144	38.836.017	0.032
1910-'11	1.251.660.278	37.499.078	0.029
1911-'12	1.307.850.860	32.117.078	0.024
1012-'13	1.315.948.328	25.839.989	0.019
1913-'14	1.352.642.474	33.277.602	0.024

mobile ad uso privato personale, per il suo costo medio e soprattutto per le non lievi spese di consumo e di servizio che richiede, va ognor più considerata come un veicolo in uso delle classi più agiate. Gli studi fatti in proposito hanno dimostrato che non solo non è eccessiva per tale categoria di veicoli la tassa attuale, quasi tutta devoluta ai comuni ed alle province, ma che è possibile e rispondente a retto criterio di giustizia distributiva un moderato aumento della tassa, da riservarsi esclusivamente allo Stato, il quale non può ulteriormente rinunciare ad un congruo e legittimo risarcimento delle spese di manutenzione richieste dalla pesante circolazione automobilistica sulle strade nazionali<sup>37</sup>.

L'aumento non colpiva le vetture in servizio pubblico, i taxi, i camions per il trasporto delle merci, ma le sole automobili ad uso personale privato, ed era di 3 lire per ogni cavallo dinamico

<sup>37</sup> APC. Legisl. XXIV, Sess. 1913-14, n. 68, cit., p. 14.

(HP), se il motore sviluppava fino a 9 HP; di lire 5 per ogni HP, se il motore sviluppava da 9 a 40 HP; di lire 10 ogni HP, se il motore sviluppava oltre 40 HP.

Nell'esercizio 1912-13 la tassa automobilistica, devoluta ai comuni ed alle province, salvo il 10% sulla metà dovuta alle province, aveva dato complessivamente 2,6 milioni. A questa somma concorrevano le automobili ad uso pubblico per 47.608 lire; i carri per trasporto di merci per 44.993 lire; le auto per uso personale privato per circa 2,5 milioni. Ora dalle nuove misure era previsto un aumento del gettito di circa 1,6 milioni.

8. Il Governo riprendeva anche una vecchia proposta mai realizzata di tassazione delle acque minerali. Da un lato la ricerca di nuovi cespiti, dall'altro la sollecitazione dell'industria enologica, che sosteneva la necessità di tassare le acque da tavola divenute concorrenti del vino, orientarono il Governo ad assoggettare questo prodotto «ad una equa contribuzione, dappoiché, mentre da una parte il commercio di esse ha assunto un'importanza tale che permette di considerarlo come un cespite non trascurabile d'imposizione, dall'altra il loro uso, ad onta delle qualità terapeutiche di talune di esse, non ha il carattere di uno di quei consumi necessari o popolari, che una sana politica tributaria consiglia di non aggravare»<sup>38</sup>.

In verità, l'esenzione rappresentava senz'altro una condizione di favore rispetto al commercio ed al consumo del vino, della birra e di altre bevande ormai tassate da anni; d'altronde il costo di produzione di questo tipo di acque garantiva sicuri margini di guadagno, per cui un prelievo diventava una misura anche di giustizia soprattutto in relazione alle tasse pagate dalla «povera e decadente industria delle acque gassose».

Per calcolare l'introito venivano considerate interessate al provvedimento solo 350 delle 1700 sorgenti. A prescindere dal consumo locale, sulle bottiglie messe in commercio e su quelle importate dall'estero erano imposte una tassa interna ed una sopratassa di confine di 10 lire ogni cento bottiglie da mezzo litro ad un litro, e di lire 5 per ogni cento bottiglie da mezzo litro o meno.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 15.

9. Infine veniva riorganizzato il diritto di statistica, un prelievo addizionale di 10 centesimi per quintale o tonnellata su alcune merci importate (circa duecento voci), che però lasciava esenti la totalità delle esportazioni.<sup>39</sup> Non era considerato un vero e proprio tributo, ma un provento che assicurava allo Stato i fondi per la pubblicazione delle statistiche commerciali. Il nuovo provvedimento stabiliva la riscossione del diritto di statistica sulle merci importate e su quelle esportate, escludeva solamente le merci in transito; veniva riconfermata inoltre la vecchia aliquota che era liquidata alla dogana per ogni tonnellata di peso lordo per le merci povere ed agricole, e per ogni quintale di peso lordo per tutte le altre. Nel primo esercizio di attuazione 1896-97, il gettito era stato di 1,6 milioni; nell'ultimo quinquennio 1908-09/1912-13, aveva raggiunto la cifra media di 4 milioni annui. Ora la previsione era di 8 milioni per esercizio.

10. Complessivamente, quindi, dal punto di vista finanziario i provvedimenti assicuravano circa 48 milioni di nuove entrate, a cui si dovevano aggiungere altri 37 milioni garantiti dai decreti-catenaccio del dicembre 1913 sugli spiriti e sui tabacchi.

In particolare le previsioni indicavano queste cifre: tassa complementare e modifiche alla successoria, 24 milioni; tasse di bollo, 6,6 milioni; tasse sui cinematografi (quota dello Stato), 9,5 milioni; tasse di negoziazione, 2,6 milioni; tassa sulle automobili, 1,6 milioni; diritto di statistica, 4 milioni.

### III

1. La Commissione parlamentare, eletta dagli Uffici della Camera, chiamata ad esaminare il disegno di legge, individuava nei suoi netti caratteri democratici ed innovativi i motivi di maggiore consenso ed approvazione. Riconosceva inoltre che, al di là dei pregiudizi di dottrina e di parte, il provvedimento del Governo si segnalava per essere senz'altro adeguato alle necessità

<sup>39</sup> Fu introdotto in Italia con la legge 3 giugno 1874, n. 1986; poi sospeso e reintrodotta con la legge 25 luglio 1896, n. 354.

finanziare ed il più avanzato possibile data la difficile situazione politica.

...la tassa complementare sul patrimonio e la progressiva sul beneficiato – affermava la relazione – sono precise espressioni di tendenze verso l'imposta sulla rendita; la tassa di negoziazione sulle azioni ed obbligazioni non solo è un surrogato onesto della tassa di trasferimento, ma un correttivo giusto della diversa funzione dei titoli sociali; (...); la tassa sulle automobili meglio si proporziona agli indici di lusso delle vetture; le tasse sui cinematografi e sulle acque minerali (...) mentre non turbano interessi, sono democratiche in essenza e rappresentano in maniera tipica un esempio di quanti valori economici ancora sono tagliati fuori dalla incidenza dello Stato a detrimento di quella giustizia distributiva, che non è inferiore per efficacia e per funzione all'altra giustizia...

Fu sostenuta la necessità di attenuare e modificare l'insieme delle disposizioni per non ostacolare con doppie e forti tasse l'avviamento all'imposta sul reddito, che potrebbe provvedere anche ai bilanci degli enti locali; ma la maggioranza della Commissione ha considerato che i provvedimenti tributari, i quali vengono proposti per esigenze di bilancio urgenti ed inderogabili, hanno una portata politica che deve prevalere sugli altri aspetti contabili, finanziari e giuridici e nella specie la portata politica di questi provvedimenti non può non esercitare gran peso e determinare, vincendo le titubanze, le coscienze più scrupolose all'approvazione degli stessi nel loro complesso. Le disquisizioni accademiche, scientifiche in certi momenti diventano dannose e pericolose e deviano le assemblee dai loro doveri e dalle loro precise responsabilità<sup>40</sup>.

La Commissione parlamentare approfondiva in modo particolare lo studio della tassa complementare progressiva sull'importo globale netto dei trasferimenti ereditari. Nella sua maggioranza riteneva che essa avesse i caratteri di una vera e propria imposta patrimoniale nel momento della trasmissione dell'eredità. In questo senso sembrava imprecisa la definizione di tassa complementare e invece risultava più pregnante quella di tassa globale sul patrimonio. Ciò permetteva di chiarire anche meglio le ragioni dell'introduzione di questo nuovissimo istituto, che

<sup>40</sup> APC. Legisl. XXIV, Sess. 1913-14. Doc. Disegni di legge e relazioni, n. 68-A, p. 3. In Commissione i relatori furono i deputati Giovanni Camera e Vittorio Cottafavi.

aveva il suo fondamento teorico nella tesi della generale equivalenza tra un'imposta di successione ed una corrispondente imposta sul reddito di capitale. Veniva sostenuto, cioè, che questo tributo traeva la sua ragion d'essere da un debito erariale del defunto, risultante da aliquote crescenti non pagate sui risparmi accumulati annualmente, e che doveva essere prelevato in forma progressiva sull'asse ereditario, prima della ripartizione fra gli eredi e i legatari<sup>41</sup>.

In sostanza, poiché nel sistema tributario italiano mancava l'imposta sul reddito globale, lo Stato sottoponeva il contribuente ad un tributo equivalente sul suo patrimonio nel momento del trapasso ereditario, prima della ripartizione fra gli eredi e i legatari. Successivamente, come sempre, l'imposta per quote interveniva a colpire l'aumento patrimoniale dei singoli eredi. Il progetto ricorreva quindi ad un istituto surrogatorio dell'imposta globale sul reddito, che però nelle intenzioni del Governo doveva rimanere come obiettivo irrinunciabile da attuare nell'immediato futuro. Occorre anche sottolineare che tale soluzione trovava conforto nelle più avanzate legislazioni finanziarie europee. Anche se il progetto italiano, estendendo la tassa alle donazioni e alle liberalità fra vivi, aveva caratteri di maggiore incisività.

Questa innovazione esprimeva un nuovo e più maturo orientamento finanziario e non solo preoccupazioni legate al reperimento di maggiori risorse erariali: infatti nei confronti delle critiche violente, che investivano la legittimità di una misura di questo tipo, venivano fatte proprie le argomentazioni di una pubblicistica democratica e socialista impegnata da tempo a trovare le forme di una redistribuzione del reddito più incisiva. Era

<sup>41</sup> Il dibattito su questo tema è vastissimo cfr. A. De Viti De Marco, *I primi principi dell'economia finanziaria*, Roma 1928, pp. 383-4; F. Flora, *Manuale di scienza delle finanze*, Livorno 1921, p. 683; vedi ancora F. Flora, *L'imposta complementare sulle successioni*, in «il Resto del Carlino», 6 marzo 1914. Per una critica delle tesi di De Viti cfr. M. Fasiani, *Sull'equivalenza fra imposte sui redditi e imposte di successione*, in *Finanza pubblica contemporanea*, studi in onore di J. Tivaroni, Bari 1950, pp. 155 ss.; F. Serrano, *L'imposta sul valore globale delle successioni*, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze» 1, 1950, pp. 65 ss.; C. Cosciani, *Ancora sull'equivalente fra imposta sui redditi e imposte di successione*, in *Studi in memoria di G. Borgatta*, vol. I, Milano 1953, pp. 111 ss.

pertanto affermata la tesi di una obbligazione sociale fra il patrimonio del defunto e lo Stato che aveva cooperato alla sua formazione ed alla sua salvaguardia.

(Questo nuovo tributo) – sostenevano i Commissari – integra un diritto dello Stato per l'attuazione delle sue finalità sui beni dei cittadini che ne fanno parte: e perciò è naturale che questo diritto riesca limitativo del diritto di proprietà ed eredità. (...)

La tassa si può contrastare solo negando, in teoria, il diritto allo Stato di prelevare dal patrimonio dei cittadini una quota prudenziale che completi le risorse per il raggiungimento delle sue finalità; ed allora staranno da una parte economisti di una scuola ormai quasi abbandonata e dall'altra economisti che traggono i loro dettati dalla concezione moderna delle funzioni dello Stato.<sup>42</sup>

Questa nuova imposta avrebbe permesso di realizzare una più sostanziale perequazione fiscale, determinando il valore dei beni per mezzo della stima diretta. L'accertamento dei valori immobiliari, come abbiamo sopra visto, era assolutamente insoddisfacente. Il nuovo catasto era stato attuato in sole 19 province, ed anche in quelle gli elementi di stima risalivano «a parecchie decine di anni indietro e quindi la ricerca del valore qualche volta diventa addirittura un argomento di archeologia». Nelle altre province poi, il valore degli immobili era un'incognita che non corrispondeva «a nessuna ragione di consistenza e serietà». Per i valori mobiliari l'evasione era nota a tutti.

I commissari, infine, si trovarono d'accordo nel chiedere alcune modificazioni e cioè la diminuzione dell'aliquota sulle quote minime tanto per successione diretta quanto fra fratelli e coniugi; l'aumento delle aliquote sulle quote oltre il milione; l'attenuazione dell'aliquota per la sola linea retta discendente; sempre per la linea retta discendente, un trattamento più gravoso alla parte disponibile in confronto della legittima; ecc.

Dopo vari incontri, il governo per la linea retta discendente ammise una riduzione della tassa complementare di 1/5 nel caso che il defunto avesse lasciato tre figli; di 2/5 nel caso di cinque

<sup>42</sup> APC. Legisl. XXIV, Sess. 1913-14, n. 68-A, pp. 7-8. Per queste tesi vedi C.F. Schall, *Le imposte sugli affari e sulle successioni*, in *Trattato di scienza delle finanze*, diretto da G. Schonberg, in «Biblioteca dell'Economista, serie terza, vol. XIV, parte II», vol. II, Torino 1912, pp. 890 ss.



figli; di 3/5 nel caso di sette o più figli. Accolse anche la richiesta, per la tassa complementare, della riduzione di 1/4 nel caso di successioni aperte sullo stesso patrimonio per due volte di seguito nello stesso anno; specificò anche che agli effetti della liquidazione della tassa di successione, la tassa complementare sarebbe stata considerata come una passività dell'asse ereditario e dedotta dall'attivo imponibile, e avrebbe fatto carico solo sugli eredi e non sui legatari.

2. In merito alla sostituzione, per i soli cinematografi, della tassa sul prodotto lordo quotidiano degli spettacoli, con una vera e propria tassa di bollo sui biglietti d'ingresso, la Commissione teneva a precisare, rispetto alle critiche dei socialisti, che anche in questa occasione non era stata accantonata l'ispirazione democratica che muoveva tutti i provvedimenti:

Qualche voce credette rendersi interprete di uno spirito di estrema democrazia, sostenendo la impopolarità della nuova tassa, perché diretta a colpire il proletariato, per il quale i cinematografi tengono luogo di teatro e il frequentarli costituisce l'unico ed onesto passatempo. Ma non occorre essere assiduo frequentatore di quei ritrovi per riconoscere che vi accorrono in grande folla, specialmente nei maggiori centri, tutti i ceti sociali, e che i più alti di questi anche lì dentro sono stati differenziati dai ceti minori mercè la selezione dei posti, ormai applicata dagli esercenti su larga scala, e la distinzione dei prezzi. Non si può affermare che con la opposizione alla tassa sui cinematografi si assume in fatto la difesa dei poveri<sup>43</sup>.

La discussione su questo istituto verteva soprattutto sui sistemi di accertamento: quello per abbonamento, preferito dagli esercenti, e quello per applicazione diretta del bollo sui biglietti da parte dello Stato. La Commissione sottolineava che il primo modo aveva permesso delle grandi evasioni, perché si erano verificate «facili collusioni» fra gli impresari e gli agenti incaricati del controllo dei prodotti o dell'applicazione della tassa. A Roma e Napoli, ad esempio, molti cinematografi, che davano fino ad

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 12. Le organizzazioni di categoria invece criticavano soprattutto la misura della tassa ed il criterio della presunzione dei 2/3, cfr. *Per la nuova tassa sui cinematografi*, in «il Resto del Carlino», 15 febbraio 1914; *La tassa sui cinematografi. In difesa di un divertimento popolare*, ivi, 9 marzo 1914.

otto rappresentazioni giornaliere, figuravano nei relativi abbonamenti per due soli spettacoli al giorno.

L'altro metodo, pur assicurando evidenti vantaggi, costringeva a continui e rigorosi controlli per evitare la riutilizzazione degli stessi biglietti in più rappresentazioni.

Anche rispetto alla misura della tassa non erano avanzate critiche, sembrava più che giustificata, considerando il continuo aumento del numero degli spettatori e dei prezzi, saliti quest'ultimi in pochi anni dagli iniziali 20 centesimi, ai 30, ai 40, ai 60, agli 80 centesimi, e ad 1 lira.

In quanto all'introito, la Commissione, calcolando che erano aperti oltre 1700 cinematografi: 528 nei capoluoghi di provincia, 658 in capoluoghi di circondario, 548 in altri comuni, confermava un prodotto probabile di 19 milioni.

3. In merito alla tassa di negoziazione, veniva riconosciuto che «Il provvedimento è di così intuitiva giustizia, risponde così ai canoni della equa distribuzione dei tributi, alle giustificate rivendicazioni della proprietà immobiliare, e ai principi di sana democrazia, che l'opinione pubblica non ha esitato a dargli quasi unanimemente il suo suffragio...<sup>44</sup>». Tra i Commissari era emerso un orientamento che considerava il provvedimento «una tenue riforma di carattere prettamente tributario», a cui era necessario far seguire senza meno la nominatività obbligatoria di tutti i titoli azionari<sup>45</sup>.

Non erano però ragioni di ordine fiscale, ma soprattutto di disciplina e moralizzazione delle assemblee sociali che spingevano la Commissione ad auspicare una soluzione basata sulla forma nominativa, contro cui tuttavia si era schierata in modo fortemente polemico la maggior parte del mondo finanziario e scientifico. In conclusione, all'articolo unico la Commissione

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>45</sup> A questo proposito la relazione al disegno di legge era esplicita: «D'altra parte la conversione di tali titoli in nominativi è ideale che la dottrina persegue attivamente e che in epoca non lontana dovrà trovare esplicazione nella nostra legislazione commerciale al fine di risanare la costituzione ed il funzionamento delle società anonime. Anche qui l'Inghilterra ci è maestra perché la serietà ed il rigore delle sue 'limited' è dovuto al prevalentissimo uso che si fa del titolo nominativo...» APC. Legisl. XXIV, Sess. 1913-14, n. 68, p. 13.

aveva aggiunto due disposizioni, che stabilivano che tutta la riduzione della tassa sui titoli nominativi fosse devoluta a beneficio degli intestatari e che ogni trasformazione dovesse avvenire su semplice richiesta dell'interessato e senza spese.

4. Le nuove tasse sulle automobili avevano suscitato critiche e vivaci prese di posizione da parte dei rappresentanti di questo settore industriale, che era da poco uscito da una gravissima crisi e che doveva far fronte ad una forte concorrenza straniera, in particolare americana. L'industria italiana, infatti, era specializzata nelle auto di grossa cilindrata e di lusso, mentre quella statunitense in vetture di tipo economico, che trovavano via via un mercato sempre più favorevole. Le imprese italiane producevano auto con non meno di 10HP; ed anche le fabbriche che si accingevano a lanciare la piccola vettura, dal costo di 7000 lire, competitiva rispetto al tipo americano, la dotavano di 10-12HP. In questa situazione gli industriali chiedevano che l'aumento minimo di tassa, di tre lire per HP, fosse imposto non fino alla potenza di 9HP, bensì fino a quella di 12HP; e che il secondo e unico scaglione della tassa da 10 a 40HP fosse diviso in due classi: da 12 a 24HP e da 24 a 40HP<sup>46</sup>.

Nonostante le forti pressioni, le proposte volte a contenere gli aumenti non vennero accolte. Pur nel quadro di un inasprimento fiscale, secondo i Commissari, il Governo aveva teso ugualmente a tutelare «l'importantissima industria nazionale della fabbricazione degli automobili». Tuttavia acconsentirono, in accordo con Facta, che un nuovo articolo stabilisse che per le sole automobili nuove ed immatricolate per la prima volta sia la tassa che l'aumento fossero ridotti alla metà.

5. Infine veniva riaffermata l'opportunità dell'introduzione della tassa sulle acque minerali, che in definitiva era a «carico pressoché esclusivamente delle classi agiate come è nei fini del complesso dei provvedimenti tributari proposti».

Nondimeno per non danneggiare le acque nazionali, ormai penetrate nei mercati europei, era stata introdotta una modifica-

<sup>46</sup> A proposito dell'aumento della tassa sulle automobili, in «L'Economista», 22 febbraio 1914.

zione nel testo in esame per cui la tassa era ridotta della metà per le acque in bottiglia esportate all'estero. Dopo una non facile discussione, veniva definita anche l'esenzione per le acque vendute a non più di quindici centesimi il litro fuori dalla sorgente e per quelle per uso esclusivo della popolazione locale<sup>47</sup>.

#### IV

1. Tra i primi commenti ai provvedimenti del Governo, si segnala per l'autorevolezza l'intervento di L. Luzzatti. L'ex-presidente del Consiglio, nell'articolo *Le prime impressioni sulle imposte finanziarie*, criticava il ritardo, le incertezze della politica tributaria del ministero. Secondo l'illustre parlamentare Giolitti avrebbe dovuto «monetizzare l'entusiasmo», cioè introdurre dei provvedimenti fiscali nelle fasi iniziali della guerra, quando il paese avrebbe risposto positivamente anche a maggiori inasprimenti, e la situazione di bilancio non era ancora tale da costringere a misure urgenti e disorganiche come quelle proposte dal Governo<sup>48</sup>.

In particolare, denunciava nella soluzione adottata per la successoria una nuova affermazione di quello spirito anticapitalistico che trovava sempre più largo spazio nella cultura scientifica e nelle forze politiche.

Ma vi è ancora un'anima capitalistica – scriveva – la quale non si rassegna a morire, e opporrà tutte le resistenze in ragione delle gravezze sulla successione e donazione.

La nuova imposta sulla fortuna, riscossa al momento della morte, costituisce il punto saliente delle proposte del Governo; è il contrappeso all'alcool, al tabacco, ai godimenti voluttuari del popolo minuto; ma crescerà ed acuirà naturalmente, tutti gli impulsi all'evasione, moltiplicherà gli accorgimenti, gli infingimenti e le coperte vie che si scovrono in modo tale da far disperare perfino il fisco italiano, uno dei

<sup>47</sup> Per le inevitabili contestazioni delle categorie interessate vedi *Anche i fabbricanti di acque minerali protestano*, in «Il Giornale d'Italia», 15 febbraio 1914.

<sup>48</sup> L. Luzzatti, *Le prime impressioni sulle imposte finanziarie*, in «Corriere della Sera», 5 febbraio 1914; vedi anche *Le imposte sui poveri e sui ricchi*, ivi, 7 febbraio 1914.

più accorti ed onesti. È da attendersi anche la fuga dei capitali all'estero...»<sup>49</sup>.

D'altronde con l'inasprimento delle aliquote dell'imposta sulle successioni, e con la complementare sulle fortune ereditarie, diventava ancor più insufficiente la riduzione della tassa di negoziazione per i soli titoli nominativi per contrastare la tendenza a nasconderli nei trapassi ereditari.

D'altro canto non era opportuno inasprire la tassa di circolazione sui titoli al portatore. Notava Luzzatti:

L'industria italiana, che espia sin troppo amaramente gli errori propri e quelli del lavoro (perché capitalisti ed operai sono completamente responsabili) non ha bisogno di nessuna spinta a disfarsi delle azioni al portatore, né si deve offrire alcun pretesto perché si deprezzino sempre più, o perché non sorgano altre imprese sotto la sola forma comune oggi: quella delle società anonime<sup>50</sup>.

Sembrava insomma all'anziano statista che il governo si fosse abbandonato ad «una fiscalità irrazionale», scarsamente produttiva e inadeguata al compito di risanare le finanze dello Stato.

2. Anche questa volta, i progetti fiscali del Governo venivano ampiamente analizzati e discussi da Einaudi per i lettori del «Corriere della Sera»<sup>51</sup>.

In precedenti articoli, l'autorevole economista aveva sostenuto, nel corso della interminabile polemica con i fautori della nominatività obbligatoria, che il problema della ridefinizione del regime fiscale dei titoli al portatore si poneva non rispetto a tutte le imposte, ma solo, esclusivamente in relazione a quella sui trasferimenti per causa di morte. Questi titoli, cioè, evadevano solo quest'ultimo tributo, e pertanto un'imposta surrogatoria, con rivalsa obbligatoria a carico dei possessori dei ti-

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> L. Einaudi, *I nuovi provvedimenti tributari. L'imposta di negoziazione*, in «Corriere della Sera», 19 febbraio 1914.

toli al portatore, avrebbe sanato la loro posizione rispetto al fisco, evitando di ricorrere alla nominatività.

Einaudi approvava le modificazioni introdotte nell'imposta di negoziazione e riconosceva nel maggior onere per i soli titoli al portatore una forma adeguata e sufficiente di surrogazione del prelievo sulle successioni. In concreto: i titoli al portatore avrebbero versato oltre l'1,50 per mille in sostituzione delle ordinarie tasse di registro, e un altro 1,50 per mille del valore capitale in conto dell'imposta di successione.

Il contributo dell'1,50 per mille ogni anno, corrispondendo al pagamento del 54 per mille ogni 36 anni, veniva considerato quasi equivalente all'aggravio delle nuove imposte di successione, a cui i titoli al portatore si sottraevano. Introdotta questa disparità di trattamento – affermava – avrebbe dovuto cessare «lo schiamazzo degli analfabeti finanziari contro le pretese frodi cui si renderebbero colpevoli i titoli al portatore» e soprattutto non avrebbero dovuto più pagare l'imposta di successione dal momento che pagavano il tributo in surrogazione<sup>52</sup>.

Einaudi insisteva a lungo su quest'ultima sua proposta, anzi ne faceva un fattore discriminante del successo o dell'insuccesso della «riforma pur buona» e «della sua trasformazione da strumento di perequazione» in un nuovo «arnese di iniquità».

Ma questa tesi, sostenuta ancora per alcuni anni dall'Einaudi, non era sicuramente alla base del provvedimento ministeriale che, attraverso l'imposta di negoziazione, voleva esercitare solo una pressione per la trasformazione dei titoli al portatore in nominativi.

Ma la critica dell'economista, in modo specifico si sviluppava con estrema durezza nei confronti della soluzione adottata per i trasferimenti ereditari<sup>53</sup>. Da anni Einaudi sosteneva la necessità per tutto il sistema tributario di ridurre le aliquote e di potenziare le forme di accertamento. Il nuovo inasprimento delle ali-

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> L. Einaudi, *Gli inasprimenti della vecchia e l'istituzione di una nuova imposta di successione*, in «Corriere della Sera», 22 febbraio 1914. Cfr. ora sotto il titolo, *I nuovi provvedimenti tributari. Imposte di negoziazione e di successione sul vivo e sul moro*, in *Id.*, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, III, cit., pp. 629 ss.

quote pertanto era considerato l'espressione di un'inutile e ostentata 'ferocia fiscale', che come nel passato sarebbe ricaduta solo sui contribuenti di medie ricchezze, con il sicuro risultato di allargare ulteriormente l'area dell'evasione, della frode e dell'esportazione di capitali.

Ma il vero bersaglio della polemica einaudiana era l'imposta sul valore globale dell'asse ereditario. Considerata «un mostro tecnico tributario» e inficiata da errori grossolani di tecnica tributaria, la definì, con feroce dileggio e con una suggestiva espressione ancora tramandata nella letteratura specialistica, «l'imposta sul morto».

Il motivo profondo – scriveva – è certo il bisogno di nuove entrate... Le ragioni della preferenza data al defunto non possono essere se non queste: o si crede che in tal modo l'imposta sarà meglio ripartita, ovvero si ha l'opinione che essa avrà effetti politici più desiderabili di un aumento equivalente dell'imposta antica di successione. È facile vedere che l'imposta sul morto non è meglio ripartita di un'equivalente imposta sugli eredi; anzi lo è assai peggio<sup>54</sup>.

Le critiche toccavano in profondità soprattutto alcuni aspetti propriamente tecnici e cioè l'eguaglianza dell'aliquota nei confronti dei vari gradi di parentela e degli estranei; la successiva detassazione dei legatari; l'incidenza del tributo, che dipendeva dall'entità dell'asse globale e non dall'ammontare della singola quota e legato; la non considerazione della situazione economica dell'erede («non si potrà mai togliere il fatto che le imposte sul morto sono pagate dagli eredi e devono essere congegnate in modo che siano perequate rispetto a questi e non al morto»); il sistema di progressività, che era per classi e non per scaglioni; il fatto che l'imposta sul valore globale non costituisse un elemento passivo della successione agli effetti dell'imposta normale.

Dopo la pubblicazione della relazione della Commissione parlamentare sul disegno di legge, che tra l'altro aveva recepite alcune sue osservazioni, Einaudi tornava con maggiore intransigenza sull'argomento<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> L. Einaudi, *Ancora dell'imposta sul morto e delle imposte-contraffazioni in genere*, in «Corriere della Sera», 24 aprile 1914. Ora *Id.*, *Cronache economiche e politiche di un trentennio*, III, cit., pp. 700 ss. Le citazioni sono tratte dall'articolo.

L'economista irrideva ferocemente anche le spiegazioni tecniche che la Commissione aveva avanzato per giustificare questo nuovo istituto e cioè la sua funzione surrogatoria della imposta sul reddito complessivo. In Italia – ironizzava Einaudi – si era inventato un nuovo genere tributario, finora sconosciuto, l'imposte surrogatorie di tributi non previsti dalla legislazione in vigore<sup>56</sup>.

Non riusciva a comprendere attraverso quali passaggi «una bruttissima e sperequatissima imposta sui patrimoni» potesse favorire l'istituzione dell'imposta sul reddito complessivo.

L'imposta sul morto (dicono i commissari) – scriveva – è un surrogato dell'imposta sul reddito che il morto avrebbe dovuto pagare ogni anno durante la sua vita. Quindi l'imposta sul morto, se sul serio fosse un surrogato dell'imposta sul vivo, dovrebbe essere tanto più forte quanto più il morto visse e tanto più tenue, quanto più breve fu il tempo per cui poté godere del suo reddito. Invece è uguale tanto per chi sopravvisse 50 anni quanto per chi a mala pena prolungò di un anno o di un giorno la sua vita dopo la morte del suo autore.<sup>57</sup>

Le critiche, le osservazioni, sia di ordine generale che tecnico, avrebbero dovuto convincere il governo a non modificare il regime fiscale delle successioni. Piuttosto che introdurre nuove sperequazioni ed ingiustizie era preferibile recuperare i 24 milioni previsti come gettito dei provvedimenti su questo ordine di tributi, aumentando le loro aliquote. Scriveva infatti:

Spezzare in due una medesima imposta giova solo a produrre sperequazioni di trattamento fra contribuente e contribuente ed a creare illusioni nel popolo di imposte lievi, mentre sono pesanti. Organizzare bene l'unica imposta, anche pesante, rende consapevoli, ciò che è massimamente desiderabile in un governo libero e di democrazia, i popoli dell'esistenza e della gravità delle spese pubbliche, li eccita al controllo dell'opera dei governanti e rende più facile sopportare il peso, sia pur grave, del tributo<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.* Cfr. anche F. Serrano, *L'imposta di successione nel pensiero di Luigi Einaudi*, in «Diritto e Pratica tributaria» 1, 1962, pp. 3-12. A parte la breve nota introduttiva di Serrano, si tratta della ristampa di questi articoli.



Einaudi si rifiutava di prendere in considerazione i motivi di ordine sociale e politico che spingevano a presentare un istituto tributario di questa rilevanza. Una riforma, la cui importanza sociale, a lunga scadenza, era senz'altro maggiore di quella finanziaria. Il principio produttivistico dell'imposta, accolto e rielaborato come unico criterio della politica fiscale, per cui prioritari tornavano ad essere sempre gli obiettivi della produzione e del risparmio, portava l'Einaudi ad una totale chiusura verso processi anche timidamente redistributivi. Gli impediva in sostanza «d'intuire le leggi generali dell'evoluzione politica e sociale e di elaborare la scienza delle finanze in modo conforme alla realtà e al divenire delle cose»<sup>59</sup>.

Pur in mezzo ad una ottusa ostilità veniva affermandosi una finanza non più puramente fiscale, ma anche con contenuti redistributivi e perequativi. Certo non si era aperta in Italia «la fase sociale dell'imposta, che è il portato di tutta quanta la moderna evoluzione di popoli civili»<sup>60</sup>, tuttavia la crescente difficoltà di estendere le imposte sui consumi, per la maggiore forza politica delle organizzazioni delle classi popolari, obbligavano ad introdurre provvedimenti orientati a tassare sempre più il reddito complessivo o a ricorrere a misure di prelievo ordinario sul patrimonio, come forme impositive più idonee a colpire quelle classi abbienti che con fermezza avevano finora piegato la politica fiscale ai loro ristretti interessi.

3. Questi provvedimenti finanziari, del 3 febbraio 1914, non vennero mai discussi. Il 10 marzo 1914, infatti, Giolitti presentava al re le dimissioni del suo quarto ministero.

Da un lato, ancora una volta le forze moderate e conservatrici avevano saputo coagulare su questi temi una forte ed ampia opposizione fino a minare la posizione del Governo. Dall'altro, la maggioranza governativa si era indebolita per l'uscita dei radicali che, in particolare, non avevano voluto avallare il contenuto antidemocratico e antipopolare della politica tributaria

<sup>59</sup> La citazione è tratta dalla recensione di B. Griziotti a L. Einaudi, *Principi di Scienza delle Finanze*, Torino 1940, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», parte 1, 1940, p. 186.

<sup>60</sup> A. Wagner, *op. cit.*, p. 891.

post-bellica<sup>61</sup>. A Giolitti, liberali e democratici rimproveravano di aver lasciato dissestare le finanze dello Stato per più di due anni (dall'inizio della guerra di Libia al febbraio 1914), senza essersi preoccupato di adottare nel frattempo un piano di risanamento teso a reperire nuove e consistenti risorse per il bilancio; peraltro, però, appena aveva presentato un complesso di misure per aumentare il gettito delle entrate, era stato subito indicato al paese come l'artefice di una finanza vuoi «demagogica e spogliatrice», vuoi antidemocratica e di classe.

Salandra, il nuovo presidente del Consiglio, pur mostrando di conservare nelle linee generali l'insieme dei provvedimenti giolittiani, li modificò ampiamente «per renderli più accetti al paese»<sup>62</sup>. Eliminò, invece, drasticamente ogni loro carattere perequativo e redistributivo. D'altronde era stato eletto un nuovo esecutivo, guidato da una personalità dichiaratamente di destra, proprio per risanare il dissesto dell'eredità finanziaria della guerra senza cedimenti sul versante del riequilibrio del prelievo tra consumi, redditi e patrimoni.

In un breve bilancio della politica tributaria dei governi presieduti da Giolitti, si può rilevare che sebbene il presidente del Consiglio avesse manifestato sempre intendimenti democratici in materia finanziaria, in realtà non volle o non poté mai dare al paese un razionale e moderno sistema fiscale. La questione tributaria, sempre centrale nel programma giolittiano, appare, invece, agitata di volta in volta solo per riconquistare o per abban-

<sup>61</sup> Da tempo su posizioni fortemente critiche era G. Alessio v. *Imposta diretta ed imposta indiretta*, in «La Tribuna», 16 gennaio 1914. Interessante la polemica su questo articolo di G. Donati, *La riforma tributaria*, in «L'Unità», 6 febbraio 1914. Vedi l'importante A. Cardini, *Antonio De Viti De Marco. La democrazia incompiuta (1858-1943)*, Roma-Bari 1985, pp. 245 ss. Per la tesi dell'accordo tra Giolitti e i radicali per determinare la crisi *I precedenti della crisi e le difficoltà della situazione*, in «Corriere della Sera», 8 marzo 1914; *Il solito giuoco*, ivi, 9 marzo 1914. *Dall'effetto alla causa*, ivi, 10 marzo 1914; *Il peso degli errori*, ivi, 11 marzo 1914. Su questo tema v. ora il giudizio più articolato nel saggio di B. Vigezzi, *Il suffragio universale e la 'crisi' del liberalismo in Italia (dicembre 1913-aprile 1914)*, in «Nuova Rivista Storica» 5-6, 1964, pp. 529 ss.

<sup>62</sup> APC. Legisl. XXIV, Sess. 1913-14. Doc. Disegni di legge e relazioni, n. 68-bis, p. 5.

donare più speditamente il potere; e purtroppo alla fine sembra scadere inevitabilmente a poco più di un ripiego o di un espediente di lotta parlamentare. È noto che, in tutto l'arco dell'esperienza politica di Giolitti, c'è infatti una ostentata coincidenza tra la presentazione di suoi progetti di riforma tributaria e l'esecuzione di suoi disegni tendenti al ritiro temporaneo dalla presidenza del Consiglio. Così in parte avvenne nel '93, nel 1909 e, per alcuni, anche nel 1914<sup>63</sup>.

D'altro canto però Giolitti, ormai al termine della sua stagione politica più felice, a chi gli chiedeva conto con tono d'accusa di aver sempre tradito il suo programma di finanza democratica, rispondeva risentito, indicando il limite costitutivo della sua possibilità di mediazione:

la verità è che la Camera non voleva che si facesse pagar troppo alle classi ricche. Questa è la verità<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Cfr. G. Carocci, *op. cit.*, p. 173.

<sup>64</sup> APC. Legisl. XXIV, 1 Sess. Discussioni. Tornata 21 dicembre 1913, p. 699.